SOMMAIRE

Pages

SYNTHÈSE 7

RECOMMANDATIONS 15

AVANT-PROPOS 19

L'OBJECTIF DU GROUPE : PROPOSER DES MESURES DE SIMPLIFICATION FORTES DANS LE CHAMP DE L'URBANISME, DES SOLS ET DE LA CONSTRUCTION 21

I. LA VOLONTÉ DU SÉNAT DE JOUER UN RÔLE MOTEUR DANS LA POLITIQUE DE SIMPLIFICATION NORMATIVE ET ADMINISTRATIVE 21

A. LA SIMPLIFICATION : UN IMPÉRATIF NATIONAL 21

B. UNE PRIORITÉ DU SÉNAT 22

C. UN DOMAINE DANS LEQUEL LE SÉNAT A DÉJÀ PRIS DES INITIATIVES FORTES 23

II. LA FEUILLE DE ROUTE POLITIQUE DU GROUPE DE TRAVAIL 28

A. LE CHOIX D'UNE APPROCHE SECTORIELLE : LA SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URBANISME, DES SOLS ET DE LA CONSTRUCTION 28

B. LE CHOIX D'UNE MÉTHODE INCLUSIVE 29

C. LE CHOIX D'UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE 30

D. L'OBJECTIF D'ABOUTIR À DES PROPOSITIONS DE SIMPLIFICATION OPÉRATIONNELLES 33

III. UNE MÉTHODE CHOISIE POUR ÉVITER CERTAINS ÉCUEILS DE LA SIMPLIFICATION 34

A. SIMPLIFIER N'EST PAS DÉRÈGLEMENTER 34
1. Les causes de la complexité du droit sont multiples 34
2. La politique de simplification du droit ne prend en compte que la dimension formelle de la complexité normative 37
a) La simplification est la recherche d'un droit « optimisé »… 37
b) … et non la redéfinition du contenu et des objectifs des politiques publiques 38

B. SIMPLIFIER SANS NOURRIR L'INSTABILITÉ NORMATIVE 38
1. Un paradoxe : la simplification est à la fois nécessaire et redoutée 38
a) Le champ urbanistique : un cas extrême d'instabilité normative 38
b) Une instabilité des règles d'urbanisme qui perturbe l'ensemble des acteurs 40

c) Une défiance envers l'instabilité qui rejaillit sur la politique de simplification 41
2. Simplifier sans déstabiliser est possible 42
a) Bien choisir les domaines sur lesquels doit porter la simplification..... 42
b) La nécessité de bien évaluer l'impact ex ante des mesures de simplification 43

C. TENIR COMPTE DES NOMBREUSES SIMPLIFICATIONS DÉJÀ INTERVENUES 45
1. Une réforme récente du contentieux de l'urbanisme 45
2. Des mesures tendant à l'accélération et à la sécurisation des procédures d'autorisation 46
3. Des mesures de simplification dans le domaine de l'aménagement 47
4. Des mesures pour simplifier l'élaboration et l'évolution des documents d'urbanisme 47
5. Une meilleure information et un meilleur accompagnement des usagers et des porteurs de projet 48
6. Mesures de simplification touchant aux règles environnementales 49

D. SE DONNER LES MOYENS D'IDENTIFIER LES NŒUDS DE COMPLEXITÉ ET PROPOSER UNE PANOPLIE DE RÉPONSES 50
1. Une complexité à la fois omniprésente et insaisissable 50
2. La nécessité de traiter la complexité dans ses multiples dimensions 51
3. Les leçons de la consultation nationale 52

UNE RÉPONSE QUI SE DÉCLINE À TROIS NIVEAUX 59

I. UNE RÉPONSE LÉGISLATIVE IMMÉDIATE : UNE PROPOSITION DE LOI DE SIMPLIFICATION TRANSPARTISANE SUR L'URBANISME ET LA CONSTRUCTION 59

A. SIMPLIFIER L'ARTICULATION ET LES PROCÉDURES D'ÉVOLUTION DES DOCUMENTS D'URBANISME 60
1. Assouplir l'articulation des documents de planification territoriale 60
a) Une hiérarchie des normes d'urbanisme aujourd'hui conçue de façon trop rigide 60
b) Vers des mécanismes de mise en compatibilité plus souples et moins perturbants pour les PLU 61
2. Mieux maîtriser les circonstances de passage à un urbanisme intercommunal 62

B. FACILITER LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT 63

C. ACCÉLÉRER ET RÉDUIRE LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME 64

D. RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉTAT 66

E. CONFORTER LA PROTECTION DU PATRIMOINE 68
1. Clarifier et réduire des délais en matière d'archéologie préventive 69
2. Améliorer le régime de protection des abords des monuments historiques 69
a) La consultation nationale a fait ressortir l'existence d'une forte tension entre élus, citoyens et les architectes des Bâtiments de France 70
b) Renforcer le dialogue entre les collectivités et les ABF ainsi que la motivation des décisions relatives aux travaux aux abords des monuments historiques 70
c) Une expérimentation et une entrée en vigueur différée qui permettent une appropriation sans risque du dispositif proposé 72
d) Garantir la publicité des actes des architectes des bâtiments de France 73

F. EXPÉRIMENTER LA MUTUALISATION DES PLACES DE STATIONNEMENT ADAPTÉES AUX PERSONNES HANDICAPÉES 73

G. DISPOSITIONS DIVERSES 76
1. Constructions en zones agricoles 76
2. Travaux urgents 77

II. DES RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DU PARLEMENT OU DU GOUVERNEMENT DANS LE MÊME CHAMP 79

A. DES PROPOSITIONS D'ÉVOLUTIONS IMMÉDIATES DES RÈGLEMENTS OU DES PRATIQUES 79
1. Urbanisme 79
2. Construction (sécurité incendie, ERP, accessibilité,…) 81
a) Normes applicables à toutes les catégories de bâtiments 81
b) Normes applicables aux établissements recevant du public (ERP). 82
(a) Cadre général 82
(b) Sécurité Incendie 83
(c) Normes réglementaires en matière d'accessibilité 84
3. Contentieux 84
4. Environnement 85
5. Patrimoine 86
6. Participation du public 87
a) Association des parties prenantes 87
b) Participation du public 88
7. Les relations avec les services de l'État 89

B. DES POINTS DE VIGILANCE SUR LES TEXTES EN COURS DE RÉDACTION OU D'ADOPTION : LES PROJETS D'ORDONNANCE 90
1. Les projets d'ordonnance 91
2. Les points de vigilance 92
a) Ordonnance prévue par l'article 103 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques 92
b) Ordonnances prévues à l'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques 93
c) Ordonnances prévues par le projet de loi n° 3789 « égalité et citoyenneté » et par le projet de loi n° 3623 relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique 96

C. DES CHANTIERS DE RÉFORME PLUS STRUCTURELS À OUVRIR 96
1. La législation sur l'accessibilité 96
2. L'Archéologie préventive et son financement 99
3. Mieux concilier protection et développement dans les communes littorales et de montagne 101
4. Réformer la police de l'urbanisme 102
5. La question des enseignes publicitaires 105
6. Des pistes de simplification pour le droit de l'environnement 105
7. La revitalisation des centres-bourgs et centres-villes 110
8. La question de l'usage/destination des locaux 111

III. UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION SUR LA FABRIQUE DE LA NORME 113

A. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES DE SIMPLIFICATION 114
1. Les limites de la méthode actuelle 114
2. Des pistes pour mieux simplifier 117
a) Faire de la politique de simplification une politique publique prioritaire et pérenne 117
a) Adopter une vision globale de la simplification 119

b) Renforcer l'information sur la simplification 122
c) Assurer les remontées d'information sur les difficultés de mise en œuvre des dispositions législatives et règlementaires 123

B. MIEUX LÉGIFÉRER ET RÉGLEMENTER 124
1. Simplifier par ordonnances : une fausse bonne idée ? 124
2. Améliorer les études d'impact 125
3. Revoir la transposition des textes européens 128
4. Intégrer l'enjeu de la simplification dès le stade des amendements 130
5. Privilégier des lois-cadres ? 131
6. Encourager les dispositifs d'expérimentation 133
7. Laisser de la souplesse au niveau local et jouer le jeu de la décentralisation 134
8. Porter une attention particulière aux dispositifs d'entrée en vigueur des lois 136

C. POURSUIVRE LE TRAVAIL AU-DELÀ DE L'ÉDICTION DE LA NORME 138
1. Assurer le « service après-vote » 138
2. Former les acteurs et les équipes 139
3. Informer les acteurs et le public 140
4. Renforcer l'évaluation ex post des textes de loi 140

EXAMEN DU RAPPORT EN RÉUNION DE DÉLÉGATION 143

ANNEXES 159

ANNEXE 1 : PROPOSITION DE LOI DE SIMPLIFICATION 161

ANNEXE 2 : ÉTUDE D'IMPACT DE LA PROPOSITION DE LOI DE SIMPLIFICATION 191

ANNEXE 3 : BILAN DE LA CONSULTATION NATIONALE 347

ANNEXE 4 : BILAN DES MESURES DE SIMPLIFICATION OU ENGAGÉES DANS LES DOMAINES DE L'URBANISME, DE L'AMÉNAGEMENT ET DE LA CONSTRUCTION 375

ANNEXE 5 : COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. JEAN-MICHEL BAYLET ET DE MME ESTELLE GRELIER 399

ANNEXE 6 : COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. JEAN-VINCENT PLACÉ 407

ANNEXE 7 : NOTE SUR LA SIMPLIFICATION EN ALLEMAGNE 413

ANNEXE 8 : PRÉCISIONS SUR L'APPLICATION DE LA RÈGLE « *ONE IN, ONE OUT* » (OIOO) EN ALLEMAGNE 417

ANNEXE 9 : RAPPEL DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES CIRCULAIRES ET INSTRUCTIONS DU PREMIER MINISTRE EN MATIÈRE DE PROCESSUS DE SIMPLIFICATION DES NORMES 421

ANNEXE 10 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 429

SYNTHÈSE

L'objectif du groupe de travail : proposer des mesures de simplification fortes dans le champ de l'urbanisme, des sols et de la construction

La simplification normative fait aujourd'hui l'objet d'un consensus quant à son principe. La difficulté réside en revanche dans sa mise en œuvre pratique. Engagé depuis plusieurs années en la matière, le Sénat a déjà pris des initiatives fortes comme l'affirmation d'un principe protecteur des collectivités territoriales par l'adoption, le 12 janvier 2016, d'une proposition de loi constitutionnelle qui fixe solennellement le triple principe d'une évaluation préalable de toute mesure législative ou réglementaire créant ou aggravant une charge pour les collectivités, de la suppression ou d'une compensation financière de mesures représentant une charge équivalente et du refus des surtranspositions de textes européens. Le Sénat a aussi adopté, le 13 janvier 2016, une résolution demandant au Gouvernement de prendre un certain nombre de mesures règlementaires de simplification dans le domaine de l'urbanisme et de la construction.

En mettant en mise en place un groupe de travail transpartisan sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols, à l'initiative de Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales, et Rémy Pointereau, premier vice-président délégué, chargé de la simplification des normes, le Sénat franchit une nouvelle étape dans cette stratégie globale de lutte contre l'inflation normative.

La réunion inaugurale du groupe de travail s'est tenue sous la présidence du président Gérard Larcher, le 3 février 2016, et a fixé une feuille de route politique axée sur quatre choix :

- **Une démarche inclusive**, permettant d'associer toutes les composantes du Sénat et de coopérer avec les acteurs concernés, en particulier les associations d'élus locaux et l'exécutif. La composition du groupe de travail, présidé par Rémy Pointereau, a été conçue de façon à assurer la représentation de l'ensemble du Sénat, groupes politiques et commissions permanentes, ainsi que de la délégation aux entreprises. Commissions et délégation aux entreprises comportent chacune deux représentants ès qualités. La désignation des rapporteurs, MM. François Calvet et Marc Daunis, appartenant respectivement à la majorité sénatoriale et à la majorité gouvernementale, témoigne aussi d'un ancrage transpartisan.

- **Une approche sectorielle** consacrée à la simplification législative du droit de l'urbanisme, de l'aménagement et des sols. Il s'est agi de traduire dans les faits les résultats de la première consultation des élus, lancée à l'occasion du congrès des maires 2014. Les 4 200 réponses alors recueillies avaient démontré que les préoccupations essentielles des élus portaient d'abord sur un bloc de dispositions qui ralentissent, renchérissent, voire bloquent leurs projets de construction ou d'aménagement. La volonté du Sénat a été de passer du constat des difficultés à la pratique, et des recommandations au Gouvernement à un texte de loi précis, engageant, innovant et transpartisan.

- **Une démarche participative** pour garantir la prise en compte des véritables préoccupations du terrain. Le groupe a organisé 22 tables rondes et auditions, à l'occasion desquelles 99 personnalités issues de 55 organismes ont été reçues. Il a surtout lancé une nouvelle **consultation nationale** à destination des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des professionnels de l'urbanisme, de la construction, du patrimoine et de l'architecture et des citoyens. À sa clôture, elle avait reçu **10 478 réponses**.

- **La volonté d'aboutir à des propositions de simplification opérationnelles** : d'emblée, le groupe de travail a été chargé de produire une proposition de loi et un rapport d'information. Le choix a été fait ne pas embrasser trop de domaines à la fois et de veiller à éviter les simplifications de façade ou celles qui pèsent sur les collectivités (comme par exemple la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme). Pour garantir l'adéquation des propositions du Sénat avec les difficultés identifiées, s'assurer qu'elles aboutiraient bien à des simplifications, et éviter les effets pervers fréquents dans ce domaine, la proposition de loi a fait l'objet, de manière innovante, **d'une étude d'impact complète réalisée par un cabinet d'avocats spécialisé**.

Pour aboutir, le groupe de travail a fixé des règles de méthode. Il a d'abord souhaité distinguer clairement la simplification normative de la déréglementation en se concentrant sur la première, qui ne consiste pas à remettre en cause le fond des politiques publiques. Entendant l'un des principaux messages de la consultation nationale, insistant sur la nécessité de stabiliser le droit, le groupe a veillé à ne pas avancer de propositions susceptibles de nourrir l'instabilité normative. Ne prétendant pas faire table rase, il s'est appuyé sur les nombreuses simplifications déjà intervenues en s'efforçant de ne pas les remettre en cause, mais, le cas échéant, de les prolonger et de les renforcer.

Les résultats du groupe se déclinent en trois séries de propositions :

➢ **1ÈRE SÉRIE :**

UNE PROPOSITION DE LOI DE SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URBANISME, DE LA CONSTRUCTION ET DE L'AMÉNAGEMENT

Il était d'abord attendu du groupe de travail des propositions de nature législative. Les remontées issues de la consultation nationale insistaient sur une demande forte de procédures plus rapides et de davantage de stabilité. La proposition de loi sénatoriale est précisément bâtie autour de ces deux volets essentiels : accélérer la réalisation des projets locaux et stabiliser le droit.

- ***1er volet : Accélération des procédures***

La proposition de loi met l'accent sur la nécessaire accélération du contentieux relatif à l'urbanisme, qui induit en moyenne des délais de jugement de 4 ans et demi. Les rapporteurs proposent ainsi une série de mesures prolongeant et approfondissant les effets de l'ordonnance « Labetoulle » de 2013 (article 1er). Il s'agit, par exemple, d'ouvrir au juge la possibilité de soulever d'office la cristallisation des moyens, alors qu'il doit aujourd'hui attendre une demande des parties ; d'imposer aux requérants en matière d'urbanisme la rédaction de conclusions récapitulatives qui lieraient les parties, à l'image de la procédure civile ; d'instaurer un mécanisme de caducité de l'instance. Les rapporteurs proposent aussi de faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif en supprimant l'exigence d'un préjudice « excessif », difficile à démontrer et peu mobilisé par les juges (article 2). Une autre mesure forte et très attendue des acteurs locaux consiste à imposer un délai de 6 mois pour les jugements en matière d'urbanisme.

L'accélération des procédures passe aussi par un dialogue renforcé entre État et collectivités (article 7). La consultation nationale a mis au jour une profonde dégradation des relations entre les services de l'État (DDT, DREAL, ABF,…) et les collectivités. La proposition systématise les possibilités de dialogue sur les projets structurants. Une instance départementale permettra de renforcer la transversalité entre les services de l'État, d'inciter davantage ces services à accompagner les projets et à se placer dans une posture plus facilitatrice que répressive, et offrira plus de visibilité aux collectivités quant aux étapes à suivre. Le représentant de l'État organisera systématiquement un dispositif de référent juridique unique pour aider porteurs de projets et collectivités dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Ce dispositif sera un élément important de cadrage et de suivi de la procédure de permis environnemental unique que le Gouvernement compte mettre en œuvre. **À terme, les porteurs de projets disposeront ainsi d'un véritable « rescrit environnemental »**. Le préfet

aurait aussi la charge de faire remonter au niveau central les difficultés en matière d'application des normes législatives ou réglementaires pour pallier l'actuel manque de visibilité de l'exécutif.

Les rapporteurs proposent une simplification des règles applicables aux zones d'aménagement concerté (ZAC) (article 6) en donnant à l'aménageur la faculté de fusionner les dossiers de création et de réalisation. Cette disposition pourrait être utile pour des ZAC de faible ampleur. La proposition de loi ouvre également la faculté de reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation de la ZAC afin d'éviter toute redondance inutile.

La proposition de loi comporte des mesures d'ajustement relatives à l'archéologie préventive (article 8). Elles visent à donner plus de prévisibilité aux porteurs de projets : 1°) en supprimant, dans le cadre d'une demande anticipée de prescription archéologique, la durée limitée à cinq ans de la renonciation de l'État à prescrire un diagnostic lorsque l'État estime inutile ce dernier ; 2°) en confortant le délai légal de trois mois dont dispose le préfet de région pour prescrire des fouilles à compter de la réception du diagnostic.

La proposition de loi crée une procédure accélérée en cas d'urgence en sites classés (article 12) (falaises dangereuses nécessitant des travaux, afflux de population soudain nécessitant des constructions,…), afin d'éviter de ne s'en remettre qu'à la jurisprudence. Il s'agirait, par exemple, de réduire de 4 à 1 mois le délai d'information préalable de l'administration en cas de travaux en sites inscrits.

Le texte du groupe de travail propose aussi une expérimentation en matière d'accessibilité aux personnes handicapées (article 11), qui autoriserait les établissements recevant du public (ERP) de petites communes, lorsqu'ils sont situés à proximité les uns des autres, à mutualiser leurs places de stationnement adaptées aux personnes handicapées.

- ***2ème volet : Stabilisation des règles***

La demande de stabilisation du droit, issue des auditions et de la consultation nationale, est unanime tant de la part des élus que des professionnels. **La proposition de loi limite l'effet perturbateur pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) des évolutions imposées par les documents supérieurs**, schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou autres (article 3) en « cristallisant » les règles du PLU pendant au moins 3 ans, et en donnant aux collectivités de la prévisibilité sur le calendrier d'évolution des PLU, grâce à un rendez-vous triennal où serait posée la question de leur éventuelle mise en compatibilité. Au lieu d'être soumise à des évolutions dictées par les calendriers des documents supérieurs, la collectivité ne se poserait la question de la mise en compatibilité qu'à l'occasion de ce rendez-vous. Il s'agirait aussi d'éviter qu'à l'occasion d'une mise en

compatibilité imposée par l'évolution du SCOT, du programme local de l'habitat (PLH) ou du plan de déplacements urbains (PDU), une révision complète ne remette en cause les fondements du projet urbain. Cette nouvelle procédure assouplit le délai de mise en compatibilité puisque l'on passerait d'un délai légal de 3 ans actuellement à un délai adapté à la situation de la collectivité, compris entre 3 et 6 ans.

La proposition de loi vise à mieux maîtriser les circonstances du passage à un urbanisme intercommunal (article 4). Il est proposé que la révision simplifiée d'un PLU communal ne soit plus un motif de passage obligatoire au PLU intercommunal et que seule une révision pleine et entière d'un PLU, touchant aux orientations du plan d'aménagement et de développement durables (PADD), déclenche l'élaboration d'un PLU intercommunal dans les EPCI compétents.

Une autre piste de stabilisation concerne le régime de protection des abords des monuments historiques (article 9). Il s'agit de répondre aux très nombreuses critiques recueillies par la consultation nationale relatives à l'imprévisibilité et à la variabilité des prescriptions des Architectes des bâtiments de France (ABF) dans ce cadre. La proposition du groupe de travail consiste à donner la faculté à l'autorité responsable du PLU de renforcer l'association des ABF à la définition des règles locales d'urbanisme dans les périmètres de protection des abords, de façon à assurer une meilleure prévisibilité et continuité de leurs décisions. En contrepartie, les ABF fonderaient la motivation de ces décisions sur les prescriptions édictées à l'occasion de leur association. Ce dispositif prendrait la forme d'une expérimentation, s'agissant d'un domaine sensible et pour ne pas engorger les services des ABF. Par ailleurs, la connaissance et la transparence des actes des ABF seraient renforcées par une publication systématique, dans les bulletins locaux, lorsqu'ils existent, et sur le site internet du ministère de la Culture (article 10).

La proposition de loi sécurise les opérations d'aménagement en cas d'annulation du plan local d'urbanisme (article 5). Aujourd'hui, suite à l'annulation d'un PLU, les permis d'aménager délivrés antérieurement sont juridiquement sécurisés. En revanche, les permis de construire subséquents ne le sont pas, ce qui n'est pas cohérent, une opération d'aménagement n'ayant de sens que si elle débouche sur la réalisation des constructions. La proposition sécurise les permis de construire, en tout cas dès lors que l'annulation du PLU est fondée sur des motifs d'illégalité externe (incompétence, forme, procédure,…).

➢ 2ÈME SÉRIE DE PROPOSITIONS :

OUTRE LES MESURES FIGURANT DANS SA PROPOSITION DE LOI, LE GROUPE DE TRAVAIL A SOUHAITÉ ATTIRER L'ATTENTION DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT SUR UN CERTAIN NOMBRE D'AUTRES SUJETS RENCONTRÉS LORS DE SES TRAVAUX

Il n'était pas possible au groupe de travail d'inclure tous ces sujets dans son texte, qu'il s'agisse de points relevant du **domaine règlementaire**, voire des pratiques administratives, de sujets liés à des projets de textes en cours d'élaboration, ou encore de problématiques structurelles d'ampleur méritant des investigations complémentaires et excédant son champ de compétences.

Les propositions relatives au domaine réglementaire concernent les champs de l'urbanisme de la construction (sécurité-incendie, accessibilité, ERP,…), le contentieux de l'urbanisme, le droit de l'environnement, le patrimoine, la participation du public et les relations avec les services de l'État. Présentées dès le tome I, elles précisées dans le tome II du présent rapport et regroupées en un « catalogue » de mesures de simplification ayant vocation à être examiné par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et le Gouvernement.

Plusieurs textes en cours de rédaction ont été examinés, en particulier, les ordonnances issues de la « loi Macron ». En la matière, le groupe de travail avance de nombreuses suggestions pour que ces textes ne se traduisent pas par de nouvelles complexités, s'agissant par exemple du dialogue environnemental.

Par ailleurs, **le groupe de travail a souhaité évoquer certains sujets importants rencontrés lors de ses travaux et qui, relevant du législateur, excèdent néanmoins son champ d'action de par leur ampleur** : la politique d'accessibilité, l'avenir de l'archéologie préventive et de son financement, la nécessaire conciliation entre environnement et dynamisme économique dans les territoires littoraux et de montagne, la police de l'urbanisme, le régime des enseignes publicitaires, les pistes de simplification du droit de l'environnement, la crise et la nécessaire revitalisation des centres-villes, la question des changements d'usage et de destination des locaux. Pour le groupe de travail, ces thèmes méritent un examen spécifique ainsi que des investigations complémentaires.

➢ 3ÈME SÉRIE DE PROPOSITIONS :

UNE RÉFLEXION SUR LA FABRIQUE DE LA NORME

La simplification normative est à l'ordre du jour depuis plusieurs années déjà. Pourtant, l'impression de ne pas en sortir est perceptible. Le groupe de travail y voit le signe que la politique de simplification doit connaître des inflexions pour plus d'efficacité. Par ailleurs, la révision périodique du stock de normes constitue un impératif, mais qui ne peut suffire si, dans le même temps, la production législative et règlementaire ne ralentit pas. Enfin, un enjeu de la simplification - trop souvent ignoré - se joue après l'édiction de la norme.

S'agissant de la conception de la politique de simplification, le groupe de travail plaide pour le renforcement de son interministérialité couplée à son intégration au sein des missions de chaque ministre, pour sa structuration au sein des administrations ministérielles et enfin pour sa prise en compte dans les programmes de formation des élèves fonctionnaires, en particulier de l'ENA. Il pose par ailleurs la question du regroupement des organes gouvernementaux chargés de la simplification.

Le rapport propose plusieurs pistes pour encadrer le flux de normes législatives et réglementaires : éviter le recours systématique aux ordonnances, améliorer les études d'impact, veiller à la qualité de la transposition des textes européens, en particulier dans le domaine environnemental, privilégier les lois-cadres, davantage respecter le jeu de la décentralisation, analyser systématiquement l'impact des modalités d'entrée en vigueur des réformes. Le groupe de travail plaide aussi avec vigueur pour un renforcement de l'évaluation *ex post* des lois votées, notamment par le Sénat.

* *

*

RECOMMANDATIONS

Ces recommandations portent sur les parties du rapport relatives aux points de vigilance sur les textes en cours (2ème partie II B), aux chantiers de réforme structurels à ouvrir (2ème partie II C), et à la fabrique de la norme (2ème partie III). En revanche, les recommandations de nature règlementaire figurent dans le « Catalogue » de mesures règlementaires (tome II du rapport). Les 25 mesures prioritaires de simplification de nature législative constituent, quant à elles, la proposition de loi du groupe de travail.

		page
Recommandation n° 1	Réexaminer la pertinence de l'objectif de 100% de logements accessibles au profit d'une proportion ajustée et conjuguée à la conception systématique de logements adaptables.	97
Recommandation n° 2	Ouvrir aux logements locatifs sociaux construits directement par les organismes HLM ou par des sociétés d'économie mixte le régime dit des « travaux modificatifs », jusqu'à présent limité aux logements construits en VEFA.	98
Recommandation n° 3	Réexaminer les conditions de financement des opérations d'archéologie préventive et envisager un mécanisme de franchise qui transférerait la charge des fouilles de l'aménageur à l'État ou à la région.	101
Recommandation n° 4	Envisager une meilleure prise en compte des difficultés à construire dans les zones situées en montagne ou proches du rivage.	102
Recommandation n° 5	Évaluer le régime actuel de police de l'urbanisme et le réformer pour lui donner une réelle efficacité.	103
Recommandation n° 6	Réécrire la réglementation relative aux enseignes publicitaires dans le sens d'une plus grande uniformisation et en décentralisant davantage les décisions.	105
Recommandation n° 7	Ouvrir, dans le cadre européen, le dossier des directives relatives aux espèces protégées et de leur impact en termes de blocage de certains projets économiques pertinents.	106
Recommandation n° 8	Veiller à articuler les dispositions relatives au certificat de projet et au permis environnemental unique aux propositions du Sénat relatives à la conférence d'accompagnement des projets locaux et au référent juridique unique.	109
Recommandation n° 9	Engager un travail systématique de comparaison des seuils de mise en œuvre de la législation environnementale et procéder aux révisions pertinentes.	110
Recommandation n° 10	Évaluer grâce à un travail transversal la situation des centres-villes et les solutions à mettre en œuvre.	111
Recommandation n° 11	Évaluer les impacts du régime d'autorisation des changements d'usage du code de la construction et de l'habitation.	113
Recommandation n° 12	Garantir l'interministérialité de la politique de simplification.	118

		page
Recommandation n° 13	Intégrer la politique publique de simplification aux missions de chaque titulaire de fonctions gouvernementales.	118
Recommandation n° 14	Concevoir et mettre en place des indicateurs relatifs à la simplification normative dans les projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP).	118
Recommandation n° 15	Doter chaque département ministériel d'une structure transversale de haut niveau, si possible rattachée directement à l'échelon ministériel, chargée de la simplification normative.	118
Recommandation n° 16	Intégrer aux programmes de formation et aux critères d'évaluation des élèves fonctionnaires, notamment de l'ENA, de l'INET, des IRA et des INSET, des modules en matière de simplification législative, réglementaire et administrative.	119
Recommandation n° 17	Regrouper les organes gouvernementaux chargés de la simplification et créer une instance unique de haut niveau, dotés de moyens humains suffisants et d'une indépendance par rapport aux ministères sectoriels.	120
Recommandation n° 18	Multiplier les occasions de travail en commun Sénat-CNEN-Gouvernement en matière de simplification normative au profit des collectivités territoriales.	121
Recommandation n° 19	Mettre en ligne une base de données complète, régulièrement et rapidement mise à jour des mesures de simplification prises, en cours d'examen ou envisagées, précisant leur statut et l'échéancier qui leur est applicable.	123
Recommandation n° 20	Mettre en ligne une base de données complète, régulièrement et rapidement mise à jour, de l'état du droit et des procédures applicables dans les différents champs concernés par les projets locaux (urbanisme, protection du patrimoine, archéologie, environnement,…).	123
Recommandation n° 21	Organiser régulièrement dans le cadre de travaux du Sénat, et notamment de sa délégation aux collectivités territoriales, des consultations nationales auprès des élus sur des thèmes préalablement ciblés pour poursuivre le processus d'identification de dispositions à simplifier.	124
Recommandation n° 22	Éviter de systématiser le recours aux ordonnances pour procéder à des simplifications normatives.	125
Recommandation n° 23	Constituer au sein du Sénat une force administrative en charge de l'évaluation des impacts *ex ante* et *ex post* (*cf.* recommandation n° 33).	127
Recommandation n° 24	Proscrire les surtranspositions des textes européens et veiller, en matière de transposition, à assurer, d'une part, la correcte articulation entre les procédures nationales et les exigences européennes et, d'autre part, le respect des intérêts des porteurs de projets en France.	130
Recommandation n° 25	Encourager les auteurs d'amendements à mieux intégrer à leur démarche une réflexion sur les impacts en termes de simplification ou de complexification du droit, immédiatement ou à plus long terme, et sur les détournements ou les effets pervers éventuels des dispositifs qu'ils proposent. Conforter cette démarche chez les rapporteurs des commissions saisies des textes.	131

		page
Recommandation n° 26	Privilégier des lois-cadres ne tentant pas de traiter dans les moindres détails toutes les situations envisageables.	133
Recommandation n° 27	User autant que possible de l'expérimentation législative, hors les cas d'urgence.	134
Recommandation n° 28	Libérer les collectivités territoriales de tous éléments de tutelle préalable des autorités préfectorales et, en contrepartie, encourager ces dernières à réaliser un contrôle de légalité efficace et proportionné aux enjeux.	135
Recommandation n° 29	Analyser systématiquement l'impact des modalités d'entrée en vigueur des dispositions projetées, à tous les niveaux de l'initiative législative : étude d'impact des projets de loi et projets d'ordonnances concernées, propositions de loi, amendements.	138
Recommandation n° 30	Dans l'attente de la réalisation des bases de données mentionnées précédemment (cf. recommandations n° 19 et 20), mettre à jour régulièrement les informations diffusées par l'État et indiquer la date de leur dernière actualisation.	139
Recommandation n° 31	Prendre davantage en compte les nécessités de formation des différents professionnels et des personnels des services de l'État et des collectivités territoriales.	139
Recommandation n° 32	Renforcer les démarches d'information des acteurs économiques, des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux par les services de l'État.	140
Recommandation n° 33	Mettre en place un programme pluriannuel du Sénat d'évaluation ex post de champs de normes applicables aux collectivités territoriales.	141
Recommandation n° 34	Insérer des clauses de révision et, le cas échéant, des clauses « guillotine » dans les textes à fort impact sur les collectivités territoriales qui seraient ainsi soumis à une obligation périodique d'évaluation.	141

AVANT-PROPOS

« *La simplicité est la sophistication suprême* »

(Léonard de Vinci)

La simplification évoque le rocher de Sisyphe, sans cesse à ressaisir. Comment pourrait-il en être autrement dans une société complexe, travaillée par l'angoisse constante de l'insécurité, de l'inégalité et de l'imprévisibilité même ?

La norme, législative ou règlementaire, est le nouveau viatique qui rassure un corps social inquiet et en quête, si ce n'est de certitudes, du moins d'un certain confort. De là cette insatisfaction constante que l'on sent régulièrement : la norme est en réalité demandée, exigée parfois de la société ou de certaines de ses composantes et, trop souvent, le système politique défère à cette convocation. Pour autant, la norme est non seulement impuissante à elle-seule à sécuriser le corps social, mais elle peut générer ce qu'elle avait vocation à éviter. Elle s'avère alors susceptible de procurer la gêne. Gêne des obstacles de toute nature qu'elle met sur la route des acteurs sociaux, gêne du contentieux dont elle est une source abondante, gêne de ses défauts qui poussent à la modifier, gêne de son instabilité qui ôte toute prévisibilité aux porteurs de projets.

Impuissante à apaiser, source d'insécurité, la norme est néanmoins désormais indispensable. C'est la raison pour laquelle la politique de simplification est un impératif qui devrait faire l'objet d'une politique structurelle. L'État, législateur et exécutif, n'en aura jamais fini avec la simplification.

Cela ne signifie pourtant pas qu'il faille l'aborder de façon désorganisée et dispersée. Rien n'est plus complexe qu'une authentique simplification. Elle s'apparente à un jeu de mikado où le fait de retirer une baguette menace d'entraîner des mouvements imprévus et souvent non souhaités d'autres bâtonnets… qui compliquent ce que l'on avait cru simplifier.

Dans le cadre de cette étape de simplification, vos rapporteurs se sont concentrés sur les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement, qui leur avaient été désignés par les élus locaux lors d'une consultation de 2014 réalisée par la délégation aux collectivités territoriales. Par ailleurs, convaincus de la nécessité de faire de la simplification une politique à part entière ainsi que du rôle essentiel que le Sénat doit y jouer, ils ont voulu, au travers de ce rapport, présenter leur méthode et leurs pistes de simplification mais aussi exposer quelques éléments en matière de fabrique de la norme. En effet, contrairement à Sisyphe, les législateurs ne sont pas condamnés par les dieux, mais libres de réduire le volume et le poids de la norme avant qu'elle ne roule à nouveau et ne broie les acteurs économiques.

Vos rapporteurs présenteront, dans une première partie, le cadre d'action, les objectifs et la méthode du groupe de travail, puis, dans une seconde partie, les conclusions auxquelles il est parvenu.

* *
*

L'OBJECTIF DU GROUPE : PROPOSER DES MESURES DE SIMPLIFICATION FORTES DANS LE CHAMP DE L'URBANISME, DES SOLS ET DE LA CONSTRUCTION

Après avoir rappelé le rôle du Sénat en matière de simplification normative (I), vos rapporteurs exposeront la feuille de route qui avait été fixée au groupe de travail (II), ainsi que les éléments de méthode qui ont présidé à son action (III).

I. LA VOLONTÉ DU SÉNAT DE JOUER UN RÔLE MOTEUR DANS LA POLITIQUE DE SIMPLIFICATION NORMATIVE ET ADMINISTRATIVE

Impératif national (A), la simplification normative est une priorité du Sénat (B) qui l'a conduit à prendre des initiatives fortes (C).

A. LA SIMPLIFICATION : UN IMPÉRATIF NATIONAL

La politique de simplification normative et administrative répond à un besoin fort des acteurs économiques, de la société civile et des administrations publiques elles-mêmes.

Ce besoin est d'abord celui de la lisibilité et de la prévisibilité de la norme : les citoyens, les entreprises, les collectivités territoriales demandent légitimement à pouvoir connaître les règles qui leur seront appliquées. C'est une exigence démocratique fondamentale, constitutive de l'État de droit. Or, du fait de l'augmentation continue et rapide du nombre de normes et de procédures à respecter (augmentation que l'on peut mesurer grâce à un indicateur aussi simple que celui de la taille des codes, et singulièrement ceux de l'urbanisme ou de l'environnement), maîtriser le droit auquel on est soumis exige de la part des acteurs un coût croissant et parfois même exorbitant. Certes, nul n'est censé ignorer la loi, mais encore faut-il que la loi soit accessible... Par ailleurs, quand bien même les acteurs sont en mesure d'identifier les règles qui s'appliquent à eux, celles-ci doivent être compréhensibles et cohérentes – autrement dit, suffisamment bien pensées et écrites pour que chacun sache sans ambiguïté excessive ce qui est permis, obligatoire ou interdit.

Au-delà de la problématique de la sécurité juridique des personnes, la complexification du droit, mais aussi – nous y reviendrons plus loin –, son instabilité, posent également un **problème politique d'égalité des citoyens face à la loi**.

Le coût croissant pour accéder aux normes, pour les comprendre et pour en apprécier la portée risque en effet de creuser le fossé entre, d'un côté, ceux qui disposent des ressources en temps, en argent et en conseil suffisantes pour en maîtriser la complexité, sécuriser leur situation, voire profiter des ambiguïtés de la règle pour en détourner l'esprit et, de l'autre, ceux qui sont démunis face à la complexité juridique, et en viendraient à subir la norme comme une contrainte arbitraire, voire absurde. Se jouent ici les enjeux de l'acceptabilité et de la tolérance à la règle, qui sont à long terme des conditions essentielles à son respect.

Le besoin de simplification normative et administrative est aussi **une exigence économique**. Le temps administratif et judiciaire ne peut être autant déconnecté de celui des projets économiques. Des procédures trop lourdes, trop longues – ou pire, d'une durée imprévisible – ralentissent, bloquent ou font avorter les projets privés et publics. Alors que tant de besoins individuels ou collectifs sont en attente d'être satisfaits, à commencer par celui de la construction de logements, les porteurs de projets et les élus locaux dénoncent avec raison les difficultés croissantes liées au poids excessif de certaines normes ou procédures.

Enfin, la simplification est également un besoin exprimé par les administrations. Dans un contexte de fortes tensions quant aux moyens humains disponibles, elles doivent concentrer leurs ressources sur leurs missions essentielles. Stériliser des moyens en les immobilisant dans la gestion de normes mal conçues ou inutiles est un « luxe » qui ne peut perdurer. Simplifier les normes et les procédures est donc indispensable pour accompagner la réforme de l'administration vers plus de réactivité, d'efficience et de proximité des citoyens. Cela contribue par ailleurs à une valorisation du contenu des taches des agents de l'administration.

B. UNE PRIORITÉ DU SÉNAT

Le Sénat entend jouer un rôle moteur dans la politique de simplification du droit. La logique même des institutions l'incite en effet à occuper une place particulière dans ce domaine.

En premier lieu, le Sénat, qui a reçu de l'article 24 de la Constitution la mission spécifique d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, a vocation à mettre au jour les difficultés relatives à la définition et à l'application des normes que les collectivités et les élus locaux rencontrent sur les territoires. Le Sénat souhaite les aider à identifier précisément les nœuds de complexité qui bloquent leurs projets et proposer des réponses adaptées, que ce soit directement par voie d'initiative législative ou, indirectement, en invitant le Gouvernement à agir dans le champ règlementaire. L'effort doit porter à la fois sur la réduction du stock des normes applicables aux collectivités et sur la régulation du flux des normes nouvelles.

Ceci est d'autant plus nécessaire que, jusqu'à présent, la politique de simplification du Gouvernement a davantage ciblé les entreprises et les citoyens que les collectivités territoriales. Certes, de nombreuses mesures en droit de l'urbanisme et des sols – que nous détaillerons plus loin dans ce rapport – ont déjà touché les collectivités, mais il est temps que celles-ci, porteuses de l'intérêt public local et pourvoyeuses de nombreux services aux citoyens, se voient reconnaître comme bénéficiaires à part entière de cette politique, ce à quoi le Sénat doit contribuer.

Par ailleurs, au-delà du cas spécifique des normes applicables aux collectivités territoriales, le Sénat, du fait de son histoire, de son mode d'élection et de fonctionnement, incline assez naturellement à s'emparer de l'enjeu de la simplification des normes. En effet, il s'agit là d'un enjeu stratégique, qui transcende les clivages partisans et exige une continuité du travail sur le long terme. Aussi, **vos rapporteurs estiment que le Sénat a tout intérêt à affirmer la spécificité de son rôle institutionnel en la matière, chambre de la sagesse et de la prospective, capable de travailler avec pragmatisme et ouverture à l'intérêt général, selon une temporalité moins immédiatement en prise avec les péripéties de la vie démocratique et médiatique.**

C. UN DOMAINE DANS LEQUEL LE SÉNAT A DÉJÀ PRIS DES INITIATIVES FORTES

Depuis le rapport du Conseil d'État de 1992, consacré à la sécurité juridique, dans lequel ce dernier exprimait sa préoccupation quant à « *la multiplication des normes* [et] *leurs raffinements byzantins* »[1], la maîtrise de l'inflation normative s'est affirmée au Sénat comme un élément récurrent du débat parlementaire et un axe structurant des travaux législatifs et de contrôle.

Plusieurs initiatives y ont ainsi été prises au tournant des années 2000.

Dès 2000, **la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, a préconisé de rénover l'environnement juridique des collectivités territoriales** en favorisant la codification du droit, en généralisant les études d'impact, et en associant davantage les collectivités à l'élaboration des normes, notamment techniques[2].

---

[1] Conseil d'État, *Rapport public 1991*, mai 1992.

[2] Sénat, *Rapport d'information n° 166* (1999-2000) de Michel Mercier fait au nom de la mission commune d'information, déposé le 18 janvier 2000, pp. 39 et s.

Dans cette perspective, **un amendement sénatorial[1] est venu créer en 2007 une Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)**, faisant ainsi suite à l'une des préconisations formulées par le groupe de travail sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales[2], présidé par notre ancien collègue Alain Lambert. Cette commission était chargée d'examiner pour avis les projets de textes règlementaires et communautaires applicables aux collectivités territoriales. À l'initiative de Jean-Pierre Sueur et de Jacqueline Gourault, qui présidaient alors respectivement la commission des Lois et la délégation aux Collectivités territoriales et à la décentralisation, **le Sénat, suivi ensuite par l'Assemblée nationale, a adopté en 2013 une proposition de loi[3] substituant à cette instance le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**, dont le champ de compétences a été doublement étendu : aux projets de loi, d'une part, et au stock de normes règlementaires, d'autre part.

Parallèlement à ces initiatives destinées à mieux réguler la production des normes, le Sénat s'est attaché à identifier et simplifier les secteurs législatifs et règlementaires les plus complexes. En collaboration avec cinq commissions permanentes[4], le **rapport de Claude Belot,** ancien président de la délégation aux collectivités territoriales, **a permis de déterminer en février 2011 les pans de notre droit posant localement le plus de difficultés[5]. Ces travaux ont été menés conjointement avec ceux de notre collègue Éric Doligé, qui a déposé une proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales en août 2011[6],** à l'issue de la mission qui lui avait été confiée sur ce thème[7] par le président de la République.

La volonté du Sénat de maîtriser l'inflation normative a été confirmée à l'occasion des États généraux de la démocratie territoriale[8], en 2011, lorsque le président Bel a insisté sur la nécessité de réduire le flux normatif,

Confortant l'engagement du Sénat en faveur de la simplification normative, **de nouveaux chantiers ont été entrepris depuis 2014**.

---

[1] Article 97 de la loi n° 2007-1824 de finances rectificative pour 2007 du 20 décembre 2007.

[2] Groupe de travail présidé par Alain Lambert, *Les relations entre les services de l'État et les collectivités territoriales*, décembre 2007, p. 12 et s.

[3] Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

[4] Commissions des Affaires culturelles, des Affaires économiques, des Affaires sociales, des Finances et des Lois.

[5] Sénat, *Rapport d'information n° 317* (2010-2011) de Claude Belot fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 16 février 2011, p. 11 et s.

[6] Proposition de loi n° 165 (2013-2013) relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

[7] Éric Doligé, *Mission sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, juin 2011.

[8] États généraux de la démocratie territoriale, *Éléments de conclusion par Jean-Pierre Bel, président du Sénat*, octobre 2012.

À l'initiative du président Gérard Larcher, **le Bureau du Sénat,** par une décision du 12 novembre 2014[1], **a ainsi confié à la délégation aux collectivités territoriales et à la délégation aux entreprises la mission de simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales**, pour la première, **et à l'activité économique**, pour la seconde.

Après avoir désigné notre collègue Rémy Pointereau premier vice-président délégué, chargé de la simplification des normes, **la délégation aux collectivités territoriales a inauguré cette nouvelle mission en consultant les élus locaux sur les secteurs dont ils jugeaient la simplification prioritaire**, à l'occasion du Congrès des Maires de novembre 2014. Cette consultation a montré que la préoccupation première des élus concernait le droit de l'urbanisme et de la construction. Ce diagnostic posé, la délégation a orienté ses travaux de simplification dans trois directions :

– elle s'est tout d'abord concentrée sur le flux de normes, en proposant des amendements de simplification au cours de l'examen au Sénat de certains projets de loi. Un rapport d'information a notamment été confié en janvier 2015 à nos collègues Rémy Pointereau et Philippe Mouiller, sur les dispositions applicables aux collectivités territoriales du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte[2]. Dans le prolongement de ce rapport, une quinzaine d'amendements de simplification ont été déposés par les rapporteurs : 8 ont été satisfaits en commission, et 2 adoptés en séance publique[3] ;

– la délégation s'est également attachée à contribuer à la simplification des normes réglementaires déjà en vigueur. Ainsi, une résolution[4] déposée par Jean-Marie Bockel a été adoptée en janvier 2016, par laquelle le Sénat a invité le Gouvernement à simplifier sur 13 points concrets le cadre règlementaire afférent à l'urbanisme et à la construction ;

---

[1] Arrêté du Bureau du Sénat n° 2014-280 du 12 novembre 2014.

[2] Rapport d'information n° 265 (2014-2015) de Rémy Pointereau et Philippe Mouiller fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 28 janvier 2015.

[3] En outre, des amendements de simplification ont été déposés par le premier vice-président délégué sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

[4] Résolution n° 198 rectifiée (2014-2015) présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, tendant à limiter le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à simplifier certaines normes réglementaires relatives à l'urbanisme et à la construction, adoptée par le Sénat le 13 janvier 2016.

Les suites données à la résolution du Sénat (13 janvier 2016) en matière de simplification des normes règlementaires

Le Sénat a adopté, par un large consensus, le 13 janvier 2016, une résolution recensant treize solutions de simplification relatives aux normes règlementaires en matière d'urbanisme.

Ces propositions étaient issues d'un premier groupe de travail présidé par Rémy Pointereau, au sein de la délégation aux collectivités territoriales.

À l'occasion de son audition par la délégation aux collectivités territoriales le 26 mai dernier, Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification, a présenté un premier bilan des suites données par le Gouvernement à cette résolution.

Six de ces préconisations ont d'ores et déjà trouvé[1] – ou vont prochainement trouver – un début d'application, à la suite notamment des comités interministériels aux ruralités de Vesoul et de Privas de septembre 2015 et mai 2016.

Les sept autres suggestions[2] vont être instruites par le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) et la Direction générale aux collectivités territoriales (DGCL), dans le but de les intégrer à une prochaine vague de mesures de simplification qui pourrait être annoncée à l'automne 2016, ainsi que le ministre l'a indiqué à la délégation.

[1] **Suggestions de la résolution auxquelles le Gouvernement indique avoir apporté une réponse directe ou indirecte** : établir une charte nationale harmonisant les niveaux d'exigence des commissions de sécurité et des officiers préventionnistes ; ajuster la périodicité du contrôle des installations électriques dans les ERP ; simplifier la règlementation applicable aux plans locaux d'urbanisme.
Suggestions de la résolution auxquelles le Gouvernement indique être en train d'apporter une réponse directe ou indirecte : établir une charte nationale pour les niveaux d'exigence des architectes des bâtiments de France ; établir une liste des actes d'urbanisme de faible importance exclus du contrôle de légalité ; alléger ou supprimer les normes parasismiques pour les bâtiments de catégorie d'importance III dans les zones de sismicité 2.

[2] **Suggestions de la résolution dont le Gouvernement a demandé l'instruction dans le but de les intégrer à une prochaine vague de mesures de simplification** : élaborer des référentiels nationaux pour les agences régionales de santé ; simplifier le formulaire CERFA 13404 ; inciter les communes à mettre en conformité avec la législation européenne leurs équipements d'assainissement collectif ; publier une circulaire clarifiant les régimes de dérogations et mesures compensatoires en matière d'accessibilité ; faciliter l'installation de classes démontables dans les établissements scolaires ou universitaires faisant l'objet de travaux ; regrouper en un dossier unique les dossiers de création et de réalisation des zones d'aménagement concerté ; limiter à un mois la majoration éventuelle des délais d'instruction de droit commun en matière d'urbanisme.

– enfin, la délégation a entendu renforcer les principes et les moyens mobilisés contre l'inflation normative. Tout d'abord, une proposition de loi[1], déposée par Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau, a permis de lever les entraves à la saisine du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) par les élus locaux : depuis l'adoption de ce texte en mai 2015, le Gouvernement a ouvert à tout maire et tout président de groupement de communes, de conseil départemental ou de conseil régional, la faculté de solliciter cette instance afin qu'elle procède à l'évaluation d'une disposition règlementaire existante[2].

Une proposition de loi constitutionnelle[3] a en outre été votée par le Sénat à l'initiative de Rémy Pointereau, en janvier 2016. Ce texte vise à inscrire dans la Constitution trois principes protecteurs pour les collectivités territoriales : le principe « *prescripteur-payeur* »[4], le principe « *pour une norme créée, une norme supprimée* » et la transposition *a minima* des actes législatifs européens.

De son côté, **la délégation sénatoriale aux entreprises a conduit des travaux de simplification dans son champ de compétences**, avec le dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle visant à favoriser la simplification législative pour les entreprises[5], d'une proposition de résolution tendant à favoriser la simplification réglementaire pour les entreprises[6], et d'une proposition de loi visant à développer l'apprentissage comme voie de réussite[7]. Des amendements de simplification ont également été présentés sur certains textes. Par ailleurs, une matinée d'étude consacrée à la méthodologie comparée de la simplification a été organisée au Sénat le 12 mai dernier, avec le Conseil d'État.

Au-delà de ces initiatives à destination de l'ensemble des collectivités territoriales et des entreprises, **la délégation sénatoriale à l'outre-mer a entamé un cycle de travaux de simplification intéressant spécifiquement les outre-mer**, dont elle a confié la coordination à notre collègue Éric Doligé : un premier rapport d'information, à paraître

---

[1] Proposition de loi n° 101 (2014-2015) simplifiant les conditions de saisine du Conseil national d'évaluation des normes, adoptée en première lecture par le Sénat le 20 mai 2015.

[2] Décret n° 2016-19 du 14 janvier 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes.

[3] Proposition de loi constitutionnelle n° 19 (2015-2016) relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales, adoptée en première lecture par le Sénat le 12 janvier 2016.

[4] Ce principe signifie que le prescripteur d'une norme doit en assumer le coût.

[5] Proposition de loi constitutionnelle n° 214 (2015-2016) tendant à favoriser la simplification législative pour les entreprises, déposée le 2 décembre 2015.

[6] Proposition de résolution n° 215 (2015-2016) présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, tendant à simplifier les normes règlementaires applicables aux entreprises, déposée le 2 décembre 2015.

[7] Proposition de loi n° 394 (2015-2016) visant à développer l'apprentissage comme voie de réussite, déposée le 10 février 2016.

prochainement, consacré aux normes sanitaires et phytosanitaires applicables à l'agriculture, a pour rapporteurs Jacques Gillot et Catherine Procaccia.

C'est dans la continuité de cette implication affirmée des instances du Sénat en faveur de la simplification normative que s'inscrivent aujourd'hui les travaux du groupe de travail.

II. LA FEUILLE DE ROUTE POLITIQUE DU GROUPE DE TRAVAIL

D'emblée, pour garantir l'efficacité de ses travaux, le groupe de travail s'est fixé une feuille de route, en particulier lors de sa réunion inaugurale présidée par le président du Sénat, le 3 février dernier. Il s'agissait d'abord de ne pas prétendre embrasser la totalité du champ des simplifications possibles, mais de se concentrer sur le secteur, prioritaire pour les élus locaux, de l'urbanisme et de la construction (A). Il s'agissait ensuite d'avoir une démarche inclusive pour faire de ces propositions celles de tout le Sénat (B). Une démarche participative est aussi apparue nécessaire pour aller au plus près des réalités de terrain (C). Enfin, le groupe de travail avait comme objectif d'aboutir à des simplifications opérationnelles (D).

A. LE CHOIX D'UNE APPROCHE SECTORIELLE : LA SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URBANISME, DES SOLS ET DE LA CONSTRUCTION

Dans la mesure où l'on dénombre environ 400 000 normes de toute nature applicables aux collectivités territoriales[1], le groupe de travail a d'emblée jugé indispensable de concentrer son action sur les pans de notre droit présentant le plus de complexité et considérés par les élus locaux comme les plus gênants pour leur action au quotidien.

Il s'est appuyé sur les réponses des élus locaux à la consultation conduite par la délégation aux collectivités territoriales en novembre 2014. Plus de 4 200 élus locaux y ont participé, dont les trois-quarts étaient des maires. Cette consultation a permis d'identifier les secteurs prioritaires à simplifier : il s'agissait de l'urbanisme et du droit des sols, pour deux-tiers des répondants, et de l'accessibilité aux personnes handicapées, pour le tiers restant.

Les résultats de cette consultation sont venus corroborer un constat fait par un certain nombre de nos collègues. À titre d'illustration, les règles du droit des sols ont ainsi été qualifiées de « *pléthoriques, incohérentes et complexes* », et celles du droit de la construction de « *lourdes et exigeantes*

[1] Assemblée nationale, Rapport d'information n° 725 (2012-2013) *sur la proposition de loi (n° 537), adoptée par le Sénat, relative au contrôle des normes applicables aux collectivités territoriales et à la simplification de leur fonctionnement*, de Guy Geoffroy, député, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 13 février 2013, p. 14.

financièrement », par Claude Belot, dans son rapport publié en 2011[1], tandis que l'urbanisme a plus largement été identifié comme un *« champ de simplification prioritaire »,* dans le rapport d'Éric Doligé, paru la même année[2].

Le groupe de travail, tirant les conséquences des résultats de cette consultation et de travaux de simplification antérieurs, a ciblé son champ d'intervention sur le droit de l'urbanisme, de la construction et des sols. Par ailleurs, il a souhaité d'emblée ne pas embrasser la totalité du champ, pour aboutir, dans des délais raisonnables, à des propositions concrètes. Il a en outre exclu certaines problématiques très spécifiques et ou ayant fait l'objet de réformes récentes : fiscalité, loi Montagne[3], loi Littoral, urbanisme commercial…

B. LE CHOIX D'UNE MÉTHODE INCLUSIVE

L'effort de simplification normative a ceci de particulier que, largement consensuel dans son principe, il est extrêmement difficile à traduire par des mesures concrètes. En effet, à son aspect technique et à la question de l'identification précise des normes à simplifier se conjugue la nécessité de bousculer nombre de conservatismes, en particulier dans les départements ministériels. Aussi ne saurait-il aboutir pleinement et durablement sans l'adhésion du plus grand nombre possible de parties prenantes. En tout état de cause, il doit pouvoir s'appuyer sur un front commun des législateurs. **Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales, et Rémy Pointereau, premier vice-président délégué, chargé de la simplification des normes, ont proposé, dans cette perspective, la création d'une groupe de travail *ad hoc* transpartisan**, dont la réunion inaugurale s'est tenue en présence du président Gérard Larcher, le 3 février dernier.

Il s'est agi par là-même de fédérer, au sein d'une structure souple et ouverte, l'ensemble des groupes politiques et la majeure partie des structures permanentes du Sénat, autour d'une dynamique commune.

Composé de 21 membres désignés à la représentation proportionnelle, le groupe de travail est porté par un binôme de rapporteurs issus de la majorité et de l'opposition sénatoriales, et comprend des représentants de tous les groupes politiques, ce qui a permis l'expression d'un débat pluraliste en son sein et *in fine* la construction d'un diagnostic et de solutions partagés.

---

[1] Sénat, Rapport d'information n° 317 (2010-2011) de Claude Belot « *La maladie de la norme* » fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 16 février 2011, p. 13 et 16.

[2] Éric Doligé, *Mission sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, juin 2011, p. 9.

[3] Le Gouvernement a annoncé une actualisation de la loi Montagne.

En outre, aux côtés des deux délégations ayant reçu compétence pour simplifier les normes – la délégation aux collectivités territoriales et la délégation aux entreprises –, **toutes les commissions concernées** – Affaires culturelles, Affaires économiques, Affaires sociales, Aménagement et développement durable, Finances et Lois – **y sont représentées par deux membres *ès qualité*.** Aussi le groupe de travail a-t-il pu s'appuyer sur l'expertise propre à chacune de ces instances : en faisant fond sur leurs travaux antérieurs et en mettant en synergie leurs compétences respectives, il a bâti une méthode inclusive, gage de la robustesse et de la transversalité de ses conclusions. **Ces dernières ont d'ailleurs été formellement présentées aux commissions par les rapporteurs du groupe de travail**, qui ont été reçus en audition par la commission des Affaires économiques le 1er juin, et en entretien par les présidents des autres commissions intéressées[1].

C. LE CHOIX D'UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE

Soucieux de répondre aux difficultés concrètes qui entravent et renchérissent les projets d'urbanisme et les opérations d'aménagement, et désireux d'éviter un exercice de simplification en chambre qui aurait pu être la source de fausses bonnes idées de simplification peu adaptées aux réalités du terrain, le groupe de travail a souhaité associer largement les acteurs locaux à sa réflexion.

Dans cette perspective, **il a organisé au Sénat 12 tables rondes et 10 auditions individuelles[2], au cours desquelles il a entendu 99 personnalités issues de 55 organismes** associations d'élus locaux, organisations professionnelles, services de l'État nationaux et territoriaux, magistrats administratifs, professeurs des universités et avocats spécialisés, instances de simplification, organisations de défense de l'environnement et *think tanks*.

Parmi les acteurs rencontrés par le groupe de travail figurent les services du Gouvernement impliqués dans la mise en œuvre du « *choc de simplification* », annoncé par le Président de la République le 29 mars 2013. Ont ainsi été auditionnés des représentants de l'administration centrale (ministères en charge du Développement durable, du Logement, des Affaires sociales, de l'Intérieur et des Finances), de services déconcentrés (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, Directions régionales des affaires culturelles et architectes des bâtiments de France), de corps d'inspection (Conseil général de l'environnement et du développement durable et conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux), et d'instances de simplification (Secrétariat général du Gouvernement et Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique). En

---

[1] Commission des Affaires culturelles, Affaires sociales, de l'Aménagement et du Développement durable, des Finances et des Lois.

[2] Trois de ces auditions ont été conduites dans le cadre de réunions plénières avec la délégation aux collectivités territoriales.

outre, le groupe de travail a entendu à deux reprises Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, au cours d'une réunion de travail puis en audition le 26 mai dernier au Sénat. Il a aussi entendu, avec la délégation aux collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, et Estelle Grelier, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, chargée des Collectivités territoriales, le 31 mars dernier. Ces auditions, poursuivies par des échanges techniques étroits et réguliers, ont posé les bases d'une collaboration nécessaire et fructueuse entre le groupe de travail et le Gouvernement.

Ces rencontres ne sauraient toutefois suffire pour apprécier l'application concrète des normes, et ainsi répondre aux situations de blocage ou, à l'inverse, favoriser les bonnes pratiques. **Le groupe de travail a donc veillé à être à l'écoute des acteurs de terrain. C'est ainsi qu'il a lancé une consultation nationale** dont l'objectif était d'identifier précisément les problèmes d'application posés par le droit de l'urbanisme, de la construction et des sols, et des suggestions de simplification éventuelles. Ouverte en février dernier, elle a concerné quatre publics distincts : les élus locaux, bien sûr, mais aussi les professionnels du secteur, les fonctionnaires territoriaux et tout citoyen. **Relayée par 15 associations d'élus locaux et organisations professionnelles[1], la consultation a permis de recueillir, en moins de deux mois, 10 478 réponses, souvent assorties de propositions de simplification exploitables.** Les résultats apportés à cette consultation, rappelés de manière synthétique dans l'encadré ci-après et de façon plus développée en annexe du présent rapport, sont abordés ultérieurement[2].

Pour donner une suite opérationnelle aux difficultés et suggestions recueillies lors de la consultation, **le groupe de travail a procédé à l'examen attentif des fiches de simplification qui lui ont été soumises.** Au total, il a sélectionné 115 propositions suivant leur degré de pertinence par rapport au champ du groupe de travail, leur priorité au regard des attentes exprimées par les acteurs de terrain, et leur intérêt en termes de simplification normative.

---

[1] Assemblée des communautés de France (AdCF), Association des maires de France (AMF), Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF), Club ville aménagement, Conférence de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), Conseil national des barreaux (CNB), Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA), Fédération des entreprises publiques locales (FedEPL), Fédération française du bâtiment (FFB), Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE), Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), Syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL), Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT), Union sociale pour l'habitat (USH).

[2] Cf. *Les leçons de la consultation nationale* (première partie, chapitre III, section D, sous-section 3).

Pour l'épauler dans sa tâche, le groupe de travail s'est adjoint le concours du cabinet d'avocats *Sartorio Lonqueue Sagalovitsch & Associés*, qui a réalisé une brève analyse juridique des préconisations sélectionnées. Les pistes de simplification jugées les plus utiles ont pu directement inspirer les axes de la proposition de loi lorsqu'elles étaient de nature législative[1], et sont évoquées dans le présent rapport lorsqu'elles étaient de nature réglementaire[2].

Les enseignements de la consultation nationale :
brève synthèse quantitative

Ouverte du 17 février au 8 avril 2016, **la consultation nationale a permis de recueillir 10 478 contributions, dont 1 568 fiches de simplification.**

Si l'origine des répondants est variée, avec une proportion limitée mais néanmoins notable de contributeurs ultramarins, un certain nombre de régions et de départements sont toutefois davantage représentés. Ainsi, **les cinq régions dont les résidents ont le plus contribué à la consultation sont les régions Auvergne-Rhône-Alpes (15,76% des répondants), Île-de-France (14,40%), Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (11,20%), Champagne-Ardennes-Lorraine-Alsace (7,55%) et Bourgogne-Franche-Comté (6,29%). En outre, les cinq départements les plus représentés sont les départements de Paris (6,96% des répondants), du Rhône (3,38%), de l'Ardèche (3,13%), de l'Hérault (2,79%), de la Loire-Atlantique (2,58%) et de la Haute-Garonne (2,55%).**

S'agissant du profil des élus locaux, **49,50% d'entre eux exercent un mandat de maire et 3,41% un mandat de président de groupement de communes.** Sans occuper ces plus hautes fonctions exécutives, des élus locaux ont un mandat de maire adjoint (10,73%), de conseiller municipal (6,34%), de vice-président de groupement de communes (12,72%) ou de conseiller communautaire (17,40%). Par ailleurs, **60,22% des élus communaux sont issus de communes de moins de 1 000 habitants, tandis que 28,61% des élus intercommunaux sont originaires de groupements de communes de moins de 10 000 habitants.**

En ce qui concerne les dix principaux nœuds de complexité, ceux-ci sont d'abord dus à **la connaissance et à l'accès au droit** (17,70% des répondants) puis aux normes **d'accessibilité ou de construction** (12,35%), à **l'évolution des documents d'urbanisme** (11,79%), aux **relations avec les services de l'État** (10,39%), à **l'articulation entre les documents d'urbanisme** (9,27%), aux normes relatives au **patrimoine** (8,94%), aux **procédures d'autorisation individuelle d'urbanisme** (7,85%), aux normes afférentes à **l'environnement** (7,62%), au **contentieux de l'urbanisme** (6,71%) et aux modalités de **participation du public** (2,84%).

[1] Voir *Une réponse législative immédiate : une proposition de loi transpartisane sur l'urbanisme et la construction* (deuxième partie, chapitre I).
[2] Voir *Des propositions d'évolutions immédiates des règlements et des pratiques* (deuxième partie, chapitre II, section A) et tome II du rapport « *Catalogue des mesures réglementaires ou de bonnes pratiques dans le domaine de l'urbanisme et de la construction* ».

Il est intéressant de noter que, si la connaissance et l'accès au droit sont la préoccupation première de l'ensemble des répondants, il existe cependant une légère différence de vues en fonction de leur profil. Pour preuve, **le second nœud de complexité est l'évolution des documents d'urbanisme pour les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux (respectivement 13,01 et 12,17% des répondants)**, alors qu'il s'agit des normes d'accessibilité ou de construction pour les professionnels (14,11%) et de l'articulation entre les documents d'urbanisme pour les citoyens (14,92%).

D. L'OBJECTIF D'ABOUTIR À DES PROPOSITIONS DE SIMPLIFICATION OPÉRATIONNELLES

L'une des difficultés de la simplification consiste à pouvoir se mettre en situation de dépasser le discours convenu de déploration de l'incontinence normative, pour identifier aussi précisément que possible les nœuds de complexité qui peuvent être simplifiés par la voie législative, de surcroît sans engendrer de risques juridiques ou pratiques.

Ce souci de rigueur méthodologique a conduit le groupe de travail a présenté les conclusions de ses travaux dans deux véhicules distincts.

La proposition de loi rassemble, dans 14 articles regroupés en 7 chapitres, des solutions prioritaires de simplification législatives. Sont ainsi proposés des dispositifs facilitateurs dans plusieurs grands domaines : le contentieux de l'urbanisme, l'articulation entre les documents d'urbanisme, les zones d'aménagement concerté (ZAC), le dialogue entre l'État et les collectivités, l'archéologie préventive, la protection des abords des monuments historiques et l'intervention des architectes des bâtiments de France (ABF), l'application des normes d'accessibilité, les conditions de constructibilité en zones agricoles et les procédures de travaux en cas d'urgence.

Le rapport d'information, outre qu'il présente la méthode suivie par le groupe de travail, identifie, quant à lui, d'une part, des suggestions d'évolutions règlementaires immédiates[1], dont le groupe de travail invite le Gouvernement à se saisir, et, d'autre part, des propositions de chantiers législatifs[2] de plus long terme, que le Parlement et le Gouvernement pourraient examiner.

---

[1] Voir *Des propositions d'évolutions immédiates des règlements ou des pratiques* (deuxième partie, chapitre II, section A).

[2] Voir *Des chantiers de réforme plus structurels à ouvrir* (deuxième partie, chapitre II, section C).

III. UNE MÉTHODE CHOISIE POUR ÉVITER CERTAINS ÉCUEILS DE LA SIMPLIFICATION

Pour respecter sa feuille de route, le groupe de travail a arrêté une méthode : simplifier sans dérèglementer (A), ne pas nourrir l'instabilité normative (B), tenir compte des simplifications déjà intervenues (C), se donner les moyens d'identifier les nœuds de complexité (D).

A. SIMPLIFIER N'EST PAS DÉRÈGLEMENTER

Les causes de la complexité sont multiples mais toutes ne relèvent pas d'une politique de simplification *stricto sensu*. Certaines complexités sont voulues ou nécessaires et ne peuvent être levées que par des inflexions de fond des politiques publiques concernées. Ce type de mesures excédait le champ d'un groupe de travail transpartisan qui a donc voulu simplifier sans déréglementer.

1. Les causes de la complexité du droit sont multiples

La multiplication et la complexité des normes peuvent d'abord s'expliquer par **des défauts des mécanismes de fabrique de la norme**, tels que, par exemple :

- l'édiction de normes trop imprécises ou obscures ou, au contraire, trop détaillées pour s'adapter à la diversité des situations concrètes ;

- des procédures mal conçues qui établissent des formalités dilatoires, bloquantes, redondantes ou disproportionnées au regard des objectifs poursuivis ;

- le maintien de règles obsolètes qui ont pu avoir leur justification mais qui n'ont plus lieu d'être compte tenu de l'évolution du droit et des techniques.

La complexité du droit se nourrit également du changement économique et social incessant inhérent aux sociétés démocratiques. Dans un monde toujours plus complexe, ouvert et mouvant, le droit tend à se transformer en même temps que la réalité politique, sociale et économique à laquelle il s'applique et qu'il régule. La pression sociale s'exprime par la médiation du jeu politique démocratique, qui tend à intégrer les demandes que les acteurs expriment continument afin d'adapter les règles existantes et prendre en compte des situations nouvelles, développer de nouvelles protections ou accompagner l'innovation.

Sans doute l'inflation normative est-elle aussi **la conséquence d'une propension à privilégier la production de normes impersonnelles par rapport à la prise de décision de terrain** impliquant une responsabilité personnelle.

Contre la représentation un peu simpliste d'une loi imposée d'en haut par le pouvoir politique et administratif à des acteurs qui seraient uniquement en attente de plus de souplesse et de liberté, **il faut souligner que c'est l'innovation économique et sociale elle-même qui vient sans cesse bouleverser l'ordre juridique en lui demandant de construire des équilibres toujours plus complexes, jamais pleinement satisfaisants, entre des demandes souvent divergentes ou contradictoires**. Si elle est un facteur de blocage de l'innovation économique et sociale, la complexification du droit est aussi une conséquence de cette innovation.

Les évolutions du droit de l'urbanisme et des sols illustrent bien cette tendance « normale » à la complexification normative. Elles tiennent en effet pour une part importante au fait que **ce droit intègre un nombre croissant de politiques publiques, dont chacune poursuit des objectifs aussi légitimes que potentiellement divergents :**

- *objectifs proprement urbanistiques* d'organisation de l'espace autour d'un projet urbain collectif, mais dans le respect du droit de propriété privée ;

- *objectifs environnementaux* de préservation ou de mise en valeur des ressources agricoles et naturelles (loi sur l'eau, protection des espèces animales et végétales, prise en compte de risques nouveaux auxquels sont soumises les populations et/ou abaissement du seuil de tolérance aux risques, etc…) ;

- *objectifs économiques* de développement de l'activité, qui passent par le développement de la construction, l'aménagement,… ;

- *objectifs patrimoniaux et paysagers* (protection et mise en valeur du patrimoine historique et des paysages, archéologie préventive,…) ;

- *objectif démocratique* de développement de la participation du public à la définition des projets de plans ou de travaux ;

- *objectifs de politique de décentralisation*, qui, par nature, augmentent le nombre d'acteurs institutionnels concernés et accroissent automatiquement les besoins de coordination entre eux.

Ainsi, **le droit de l'urbanisme, qui était à l'origine un droit relativement simple centré sur le contrôle des autorisations d'occupation des sols, tend à devenir, au fil du temps, le « déversoir » de toutes les politiques publiques qui nécessitent un ancrage territorial.** Il n'y a pas un texte sectoriel où l'on ne propose, avec de bons arguments, de modifier le droit de l'urbanisme pour intégrer la prise en compte de normes ou de schémas nouveaux issus de législations connexes. Or, plus nombreux sont les acteurs parties prenantes dans la définition et la mise en œuvre des projets urbanistiques, plus variés sont les objectifs devant être conciliés par ces projets, plus complexes sont aussi les outils juridiques nécessaires pour tenter de réaliser cette conciliation.

C'est pourquoi le code de l'urbanisme est devenu telle une boîte contenant une variété incroyable d'outils destinés à construire l'équilibre le plus pertinent possible localement entre des objectifs aussi légitimes que variés, conformément à l'exigence posée par les principes généraux du droit de l'urbanisme formulés à l'article L. 101-2.

Un droit de l'urbanisme au carrefour d'exigences aussi diverses que légitimes

L'objectif de construire un équilibre délicat, sinon improbable, entre des exigences plurielles constitue aujourd'hui le principe fondamental qui structure tout le code de l'urbanisme. Il est exprimé à l'article L. 101-2, dont la lecture montre bien que l'urbanisme est un exercice d'équilibriste.

« Art. L. 101-2.- Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;

b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;

c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

d) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables. »

2. La politique de simplification du droit ne prend en compte que la dimension formelle de la complexité normative

a) La simplification est la recherche d'un droit « optimisé »…

Stricto sensu, la simplification du droit consiste à agir sur les dysfonctionnements de la fabrique de la norme sans s'interroger sur les objectifs de fond poursuivis par cette dernière. Elle vise à **traquer les formalités excessivement tatillonnes, peu claires ou redondantes qui existent dans le droit en vigueur ou qui pourraient résulter de la création de nouvelles normes ou procédures.** Son ambition est de faire en sorte que le droit ne devienne pas par lui-même un facteur de complication, mais sans se prononcer sur la pertinence des objectifs poursuivis ou revenir sur des choix politiques effectués précédemment.

On pourrait la décrire comme une recherche d'« optimisation » des procédures.

Concrètement, cette simplification du droit peut passer par l'abrogation de normes législatives ou règlementaires devenues inutiles compte tenu des changements sociétaux, économiques, techniques ou institutionnels, par la clarification de leurs conditions d'interprétation et d'application ou encore par l'édiction de normes nouvelles plus claires et plus opérationnelles. Elle peut également s'appuyer sur des changements organisationnels dans l'application et le suivi des normes (contentieux, dématérialisation des procédures, réorganisation des services administratifs,…).

Précisément parce que les évolutions du monde contemporain se traduisent par une tendance à la multiplication des normes, cet enjeu de la simplification et de la qualité du droit devient stratégique et hautement sensible. La simplification est en effet essentielle pour trouver le meilleur équilibre possible entre l'encouragement aux innovations de tous ordres et la stabilité nécessaire à la sécurité juridique des personnes ; entre la facilitation des projets privés ou publics nécessaires au développement économique et la protection des personnes, de l'environnement et du patrimoine ; entre l'allègement des contraintes réclamé par les porteurs de projets et le respect du droit des parties prenantes et des tiers ; entre l'adaptation à des situations différenciées, la concision des normes et l'égalité devant le droit.

b) … et non la redéfinition du contenu et des objectifs des politiques publiques

La politique qui cherche à agir sur le fond des politiques publiques ne relève pas à proprement parler d'une politique de simplification et sort du mandat de ce groupe sénatorial de travail transpartisan sur la simplification.

Elle consiste en effet à redéfinir le contenu et le périmètre des politiques publiques pour décider de ne plus prendre en compte par la loi ou le règlement certains objectifs. C'est un choix très clairement politique, qui consiste à hiérarchiser les objectifs et à en écarter certains. Cela passe donc par des réformes de fond, qui ont toutes les chances de ne pas être consensuelles. C'est pourquoi, pour éviter toute confusion, il vaut mieux parler dans ce cas de redéfinition des politiques publiques plutôt que de simplification.

B. SIMPLIFIER SANS NOURRIR L'INSTABILITÉ NORMATIVE

L'instabilité des normes législatives et règlementaires, singulièrement dans le domaine de l'urbanisme et de la construction, est aujourd'hui perçue par les élus locaux, les administrations locales et déconcentrées, les porteurs de projet, et même les juges administratifs et les avocats, comme étant la **principale cause de complexité**, à tel point que la demande prioritaire adressée au groupe de travail par ses interlocuteurs n'est pas tant d'apporter des simplifications au droit que de mettre fin à cette instabilité, voire de cesser de légiférer dans ces domaines. Une question fondamentale se pose donc : comment simplifier sans déstabiliser ?

1. Un paradoxe : la simplification est à la fois nécessaire et redoutée

a) Le champ urbanistique : un cas extrême d'instabilité normative

Le rythme et l'importance des évolutions du droit dans le champ de l'urbanisme et de la construction ont été vertigineux au cours de la dernière décennie. Le nombre annuel de lois, ordonnances ou décrets ayant un impact sur le code de l'urbanisme, soit qu'ils modifient directement ce code, soit qu'ils modifient des législations connexes (environnementales, par exemple), mais avec un effet en retour sur les règles d'urbanisme, a connu une forte inflation, avec un pic de 34 textes en 2014. **En dix ans, on a compté 64 lois, 22 ordonnances et 104 décrets** qui ont modifié le régime des plans locaux d'urbanisme, qui est le document central de l'urbanisme communal ou intercommunal.

Source : Groupe de travail, établi à partir de la table chronologique annexée au code Dalloz, édition 2016

Cette accumulation de textes est d'autant plus déstabilisante pour les acteurs locaux qu'elle révèle une **incapacité du Parlement et du pouvoir exécutif à définir une vision cohérente dans le temps sur les problématiques urbanistiques.** Ce sont en effet souvent les mêmes questions qui sont traitées dans les lois qui se succèdent, parfois pour compléter un aspect du problème qu'une analyse préalable insuffisante avait conduit à ignorer, parfois pour opérer un revirement complet de politique.

On peut illustrer ce dernier cas avec l'**exemple des schémas de cohérence territoriale (SCOT)**. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a fait le choix de positionner les SCOT sur un rôle fortement prescriptif et de les généraliser sur l'ensemble du territoire à l'horizon de 2017 –choix cohérent avec la décision opérée alors de ne pas engager un mouvement vers des plans locaux d'urbanisme (PLU) intercommunaux. À peine quatre ans plus tard cependant, la doctrine s'inverse : le législateur décide de donner la priorité aux PLU intercommunaux et de remodeler la carte intercommunale dans le sens d'une couverture intégrale du territoire par des EPCI de taille sensiblement plus grande. Dans ce nouveau contexte, les SCOT « grenellisés » n'ont plus guère de sens, ce qui annonce déjà, à plus ou moins brève échéance, un repositionnement des SCOT sur leur rôle antérieur d'orientation stratégique et sur une échelle territoriale plus vaste, intermédiaire entre les nouvelles grandes régions et les nouvelles intercommunalités. Ainsi, les SCOT, créés pour incarner le temps long de la planification territoriale, à un horizon de quinze à vingt ans, ont vu leur régime bouleversé deux fois en moins de cinq ans…

Le premier cas, celui de la pratique qui consiste à traiter une question par petites touches sans vue d'ensemble, peut être illustré par l'**exemple des constructions en zones non urbanisées :**

– le régime des STECAL[1] a été durci par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Pour atténuer l'effet malthusien de ce changement de régime, cette même loi a assoupli les possibilités de changement de destination dans les zones agricoles des PLU et a introduit une possibilité limitée d'extension des bâtiments. Comme ces assouplissements étaient soumis à une modification du règlement des PLU, le desserrement de la contrainte s'est traduit dans un premier temps… par un blocage des constructions ;

– à peine quelques mois plus tard, la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, a de nouveau assoupli les possibilités d'extension mais en changeant les règles à respecter pour les autoriser. Nouveau blocage des constructions et nouvelles modifications des PLU à opérer pour intégrer les nouvelles règles ;

– enfin, moins d'un an après, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a procédé à un nouvel assouplissement en autorisant les annexes tout en instaurant de nouvelles règles. Troisième blocage des règles et troisième engagement d'une procédure de modification des PLU pour les mettre à jour de la législation…

b) Une instabilité des règles d'urbanisme qui perturbe l'ensemble des acteurs

Le changement perpétuel des règles du jeu a pour effet de désorganiser complètement les repères et les pratiques professionnelles des acteurs. Il ne leur donne pas le temps nécessaire aux apprentissages et accélère l'obsolescence des investissements consentis pour se mettre à niveau, produisant un effet de découragement devant l'importance des « mises à jour » répétées qu'ils doivent opérer et celles… qu'ils peuvent escompter pour l'avenir.

Outre un effet d'épuisement et de désarroi, le rythme accéléré d'évolution du droit entretient une très forte insécurité juridique pour les autorisations individuelles et pour les documents d'urbanisme. La norme évolue en effet désormais selon une temporalité de court terme, de l'ordre de quelques mois, alors que l'élaboration des projets de construction et d'aménagement, ainsi que l'adoption des documents de planification, se déploient en général sur un horizon de plusieurs années.

[1] Les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) peuvent, dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, être délimités par le règlement du PLU et des constructions y être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages.

Ainsi, **il n'est pas rare qu'un projet de planification ou d'aménagement conséquent, commence sous un régime juridique donné et qu'il se termine avec un autre –quand il n'a pas, entre son commencement et son terme, dut intégrer aussi plusieurs évolutions juridiques intermédiaires !** Dans ce contexte mouvant, les dispositions transitoires se multiplient et se superposent. La jurisprudence n'a pas le temps de se stabiliser que les dispositions qu'elle est censée clarifier sont déjà abrogées. Les acteurs, y compris le juge administratif, finissent par ne plus savoir quel est le droit applicable à un projet…

La conséquence ultime de cette instabilité normative est l'allongement, le renchérissement, l'annulation ou l'abandon des projets de planification, d'aménagement et de construction, et ce alors même que la France souffre d'un manque criant de logements.

c) Une défiance envers l'instabilité qui rejaillit sur la politique de simplification

Par cela même qu'elles modifient le droit, les mesures de simplification, en viennent désormais à être perçues avec suspicion, comme un facteur de complexification potentiel davantage que comme une opportunité de faire mieux à moindre coût.

Ce scepticisme, très perceptible dans les réponses à la consultation nationale réalisée par le groupe de travail, est d'autant plus marqué que les acteurs ont beaucoup de mal à évaluer l'efficacité des mesures de simplification déjà adoptées et ce pour plusieurs raisons :

– au milieu du flot perpétuel des changements normatifs, les importantes mesures de simplification intervenues ces dernières années finissent par passer relativement inaperçues. Ainsi, aussi bien lors de la consultation nationale menée par le groupe de travail que lors de l'audition de personnes censées être des spécialistes au fait des dernières évolutions du droit, **le groupe de travail a pu constater que l'état des lieux qui lui était présenté de la complexité des normes d'urbanisme correspondait en réalité, bien souvent, à un état du droit obsolète**. Plusieurs simplifications récentes étaient peu ou pas connues, de sorte que les acteurs réclament souvent des simplifications qui existent déjà !

– parallèlement à la simplification des procédures, se poursuit un mouvement de complexification des politiques publiques sur le fond. Il y a donc deux causes qui jouent en sens opposé. Or, ce que les acteurs de terrain perçoivent, c'est seulement le niveau de complexité globale et celui-ci peut continuer de croître en dépit de l'importance des simplifications procédurales. Il y a donc un décalage entre un effort de simplification réel, qui touche seulement aux formalités et aux procédures, et la complexité ressentie. Ce décalage alimente un discours un peu désabusé sur le thème : « *On nous annonce sans arrêt des mesures de simplification, mais sur le terrain les choses ne sont pas plus simples* ».

2. Simplifier sans déstabiliser est possible

Les constats qui précèdent concernant les nuisances de l'instabilité normative et le scepticisme qu'inspire aujourd'hui le projet de simplification ne doivent pas conduire à conclure qu'il faut s'abstenir de toute simplification, mais à se montrer très exigeant sur la méthode de simplification mise en œuvre et sur le choix des domaines de simplification.

a) Bien choisir les domaines sur lesquels doit porter la simplification

Concilier simplification et stabilité est possible dans plusieurs cas de figure.

Le premier est celui de la **simplification ponctuelle, clairement circonscrite**, qui améliore immédiatement la situation de certains acteurs sans perturber celle des autres. Le groupe de travail a formulé certaines propositions de ce type relevant du domaine législatif. Ceci étant, l'essentiel des micro-simplifications relève du domaine règlementaire.

Le deuxième cas de figure est celui des simplifications plus structurantes mais qui ont le mérite de **ne pas toucher le contenu même des projets portés par les acteurs**, qui ne les obligent pas, par exemple, à réviser un PLU ou à actualiser un projet d'aménagement ou de construction. Peuvent entrer dans ce champ les propositions du groupe de travail relatives à l'accélération du contentieux de l'urbanisme ou aux conditions d'articulation et d'évolution des documents de planification.

Une autre piste pour simplifier sans déstabiliser est de privilégier un mode d'édiction de la norme encore trop peu utilisé, qui consiste à **expérimenter et** à **évaluer avant de généraliser**, ou qui, dans le respect du principe d'égalité, prévoit les conditions dans lesquelles la norme pourra être interprétée et appliquée de façon différenciée en fonction de circonstances particulières. Autrement dit, il s'agit de privilégier une fabrique de la norme qui fasse primer les réalités de terrain sur le strict respect de la lettre de la règle. Deux propositions du groupe de travail relèvent de l'expérimentation : sur la mutualisation des places de stationnement des ERP réservées aux personnes handicapées et sur la protection des abords des monuments historiques.

Enfin, pour être crédible et efficace, il ne faut pas agir exclusivement sur le stock des normes en vigueur, mais mieux réguler le flux. **La politique de simplification normative manquera de crédibilité tant que le Gouvernement et le Parlement ne se plieront pas à une discipline stricte lors du travail de production des normes**. Une révision profonde des pratiques de production législatives et règlementaires est nécessaire –nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans la seconde partie de ce rapport.

b) La nécessité de bien évaluer l'impact ex ante *des mesures de simplification*

Vos rapporteurs ont apporté un soin particulier à tenter d'évaluer les impacts négatifs possibles de leurs propositions. Une piste de simplification qui semble intéressante peut en effet s'avérer contre-productive lorsqu'on analyse ses répercussions en cascades sur d'autres normes ou lorsqu'on prend en compte la façon dont elle va être mise en œuvre sur le terrain par les acteurs, notamment du fait des contraintes pratiques qui pèsent sur eux.

Par exemple, la réduction règlementaire des délais d'instruction des permis de construire, si elle est mal calibrée avec les capacités de traitement des services instructeurs, aboutit en réalité à la mise en place de pré-instructions « sauvages », à des demandes de pièces complémentaires apparemment inutiles qui sont un moyen commode de suspendre les délais d'instruction ou bien encore à des autorisations tacites non maîtrisées, qui conduisent soit à des décisions ultérieures de retrait des autorisations illégales soit à un contestation contentieuse des autorisations données.

De la même façon, la généralisation du silence valant accord peut se traduire dans certains cas par un allongement du délai de réponse de l'administration, cette dernière pouvant avoir intérêt à laisser s'écouler la totalité du délai plutôt que de fournir un accord explicite qui mobilise un temps de travail des agents sensiblement supérieur pour un résultat finalement identique.

Pour tâcher d'éviter autant que possible de tels écueils, le contenu de la proposition de loi a fait l'objet d'échanges francs et circonstanciés avec le Gouvernement et les administrations concernées, tout particulièrement avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Par ailleurs, **le groupe de travail a souhaité s'appliquer à lui-même cette contrainte d'évaluation : des crédits ont été dégagés pour qu'un des meilleurs cabinets d'avocats de la place de Paris porte un regard extérieur sur son travail.** Cette étude d'impact complète figure en annexe 2 du présent rapport.

L'étude d'impact portant sur la proposition de loi du groupe de travail

Les présidents de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et du groupe de travail ainsi que les rapporteurs ont souhaité solliciter le concours d'un cabinet d'avocats afin de conforter une approche pragmatique et de terrain, en s'adressant à des praticiens du droit de l'urbanisme et de la construction et de son contentieux régulièrement confrontés aux nœuds de complexité de la législation.

Le cabinet choisi sur la base d'une évaluation objective et chiffrée fondée sur l'analyse des prix et de la qualité technique des propositions reçues[1], à savoir le cabinet *Sartorio & associés*, est intervenu en complément du travail conduit par les sénateurs appuyés par les fonctionnaires affectés au groupe de travail pour procéder à une étude d'impact de la proposition de loi issue du groupe.

Le cabinet a ainsi eu à mesurer les effets concrets de la proposition de loi issue des travaux du groupe. Il lui a été demandé d'évaluer la portée pratique des dispositions proposées en termes de simplification des procédures ou de diminution du risque contentieux. Il s'agissait tout à la fois de sécuriser la proposition de loi, de permettre un regard extérieur sur son contenu et de s'assurer que les mesures projetées ne comportaient pas de risques de complexification des textes mais constituaient bien des simplifications.

Concrètement, cette étude d'impact a été réalisée dans les conditions suivantes : les mesures proposées ont été élaborées, sous l'autorité des rapporteurs, par le secrétariat du groupe de travail à partir des auditions, de la consultation nationale, des suggestions des sénateurs, des réactions des ministères concernées, des contributions extérieures reçues par le groupe. Une fois examinées et approuvées par les rapporteurs, elles ont été transmises au cabinet, qui n'a donc pas été à l'origine de leur confection. En revanche, le cabinet a proposé quelques modifications de façon à améliorer la clarté des dispositions envisagées. La proposition de loi soumise au Sénat est une proposition qui intègre généralement ces évolutions.

Le cabinet a par ailleurs été sollicité pour aider à l'exploitation de la consultation nationale. Celle-ci a en effet généré plus de 10 000 réponses. Le secrétariat du groupe de travail a procédé à une première analyse de ces réponses et sélectionné celles qui pouvaient être exploitées en précisant les axes potentiels de cette exploitation. Il les a alors transmises au cabinet qui a été chargé d'affiner la problématique soulevée, ainsi que l'identification des textes en cause et, enfin des pistes de simplification potentielles. Au terme de cette étape, le secrétariat du groupe de travail a retenu 45 pistes de simplification de nature règlementaire ou ayant rapport à des pratiques professionnelles soumises aux rapporteurs du groupe de travail. Elles figurent dans le « *catalogue* » de mesures règlementaires de simplification produit par le groupe, mesures qui ont vocation à être examinées par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et par le Gouvernement.

[1] *Quatre offres ont été reçues.*

C. TENIR COMPTE DES NOMBREUSES SIMPLIFICATIONS DÉJÀ INTERVENUES

Un des préalables méthodologiques aux travaux de vos rapporteurs a été d'établir un recensement des mesures de simplification décidées au cours des dernières années. Elles sont nombreuses, mais parfois méconnues - ce qui est un premier motif pour en rappeler l'existence. Par ailleurs, plusieurs de ces mesures ont constitué un socle pour les propositions de simplification qui seront présentées dans la seconde partie de ce rapport. C'est notamment vrai pour les propositions relatives au contentieux de l'urbanisme, qui s'inscrivent dans le prolongement de la réforme dite Labetoulle. Un bilan de ces simplifications figure en annexe 4. En effet, l'un des enjeux de la politique de simplification est de ne pas concentrer la communication sur des effets d'annonces de dispositions à simplifier mais d'informer davantage les acteurs locaux et économiques sur les simplifications réalisées. Certaines d'entre elles sont présentées très succinctement ci-après.

1. Une réforme récente du contentieux de l'urbanisme

L'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 et le décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 relatifs au contentieux de l'urbanisme ont introduit plusieurs avancées, notamment :

- *la cristallisation des moyens*. Introduite à la demande d'une des parties, elle donne au juge la possibilité de fixer une date à compter de laquelle aucun moyen nouveau (sauf s'il est d'ordre public) ne peut être discuté ;

- *la possibilité de régularisation*. L'ordonnance « Labetoulle » introduit deux mécanismes de régularisation : la régularisation post instance qui autorise le juge administratif à prononcer une annulation partielle de l'autorisation d'urbanisme attaquée et à fixer un délai de régularisation par permis modificatif de la partie annulée ; la régularisation en cours d'instance qui permet au juge administratif d'organiser la régularisation du permis de construire attaqué, par délivrance d'un permis de construire modificatif, en cours d'instance ;

- *la suppression de l'appel pour certains contentieux*. Les tribunaux administratifs ont, jusqu'en 2018, compétence pour connaître en premier et dernier ressort, sous réserve de cassation au Conseil d'État, du contentieux relatif aux permis de construire, de démolir, d'aménager un lotissement, dans les zones où existe une situation de forte tension entre l'offre et la demande de logements.

L'ordonnance comprend également un dispositif de lutte contre les recours abusifs, recours dont l'objectif n'est autre que de ralentir les procédures, voire de monnayer tout simplement un désistement. Ce

dispositif ouvre la possibilité, pour un justiciable dont le permis est attaqué, de demander, par un mémoire distinct, réparation du préjudice causé par ce contentieux à la double condition que le recours excède la défense des intérêts légitimes du requérant et, au surplus, que le préjudice afférent puisse être considéré comme excessif par le juge.

On peut noter aussi que l'article 111 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a recentré l'action en démolition sur certaines zones protégées (réserves naturelles et leur périmètre de protection, sites désignés Natura 2000, etc.), afin que les projets de constructions ne restent plus bloqués du fait de recours pendants.

2. Des mesures tendant à l'accélération et à la sécurisation des procédures d'autorisation

On peut rappeler que le régime des autorisations de construire a fait l'objet d'une réforme profonde, applicable depuis 2007, sur la base de l'ordonnance n° 2005-1527 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et de son décret d'application n° 2007-18, qui a permis notamment le regroupement des autorisations et déclarations, ainsi que l'amélioration de la procédure d'instruction et de décision.

Les progrès vers plus de simplicité se sont poursuivis dans plusieurs directions :

– un travail classique de réduction du délai d'instruction, visant tout particulièrement les autorisations d'urbanisme subordonnées à une autorisation ou un avis préalable au titre d'une autre législation (décret n° 2015-836 du 9 juillet 2015) ;

– une mesure de lutte contre les pratiques dilatoires de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire (article 108 de la « loi Macron ») qui oblige à indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition ;

– le lancement d'expérimentations de procédures d'autorisation unique, avec l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 qui crée une procédure intégrée, dite « autorisation unique », pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 qui fait de même pour les installations, ouvrages et travaux et activités contrôlés au titre de la loi sur l'eau ;

– la volonté d'accélérer l'autorisation de projets d'ampleur lorsque ces projets se heurtent aux documents de planification en vigueur. Ainsi, l'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 a créé la procédure intégrée pour le logement (PIL) qui simplifie la mise en compatibilité du document d'urbanisme avec le projet de construction et procède à l'adaptation éventuelle des normes supérieures au PLU, ce qui permet de réaliser

beaucoup plus vite les projets d'aménagement ou de construction d'intérêt général comportant principalement la construction de logements.

3. Des mesures de simplification dans le domaine de l'aménagement

Plusieurs dispositions touchent aux règles relatives aux **zones d'aménagement concerté** (ZAC).

Parmi les plus significatives, on peut citer le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, qui permet que les ZAC, en fonction de critères de taille, ne soient **plus systématiquement soumises à étude d'impact.**

On peut également évoquer l'article 167 de la loi ALUR qui, reprenant une proposition du rapport Doligé, a rendu possible le recours à des **conventions de mandat** d'aménagement pour la réalisation de certaines opérations liées à une ZAC.

Concernant le **droit des lotissements**, l'article 159 de la loi ALUR a modifié les articles L. 442-9 à L. 442-11 du code de l'urbanisme pour préciser le champ de la caducité décennale des règles d'urbanisme des lotissements, pour supprimer la possibilité pour les colotis de demander le maintien de ces règles à l'issue du délai de dix ans et pour priver d'effet les dispositions non réglementaires ayant pour objet ou pour effet d'interdire ou de restreindre le droit de construire contenues dans un cahier des charges non approuvé d'un lotissement. La loi ALUR a également assoupli les conditions d'évolution des règles d'un lotissement, que ce soit à l'initiative des propriétaires ou de l'autorité compétente en matière d'urbanisme.

4. Des mesures pour simplifier l'élaboration et l'évolution des documents d'urbanisme

Parmi les mesures les plus significatives dans ce domaine, il faut citer la mise en place par étapes, jusqu'à la loi ALUR, du **principe des SCOT « écran »**, qui limite l'impact perturbateur de l'évolution des documents de planification supérieurs sur les PLU. Le SCOT est ainsi devenu le document intégrateur de l'ensemble des normes supérieures : le PLU doit assurer sa comptabilité avec le SCOT et, dès lors qu'il est compatible, les normes supérieures au SCOT ne lui sont plus opposables.

Pour faciliter la gestion des documents d'urbanisme, des **procédures d'évolution différenciées ont été mises en place**. L'état du droit dans ce domaine, assez instable, est donné par l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. Ce texte offre tout

un panel de procédures plus ou moins lourdes selon la nature des changements qu'on souhaite apporter à un SCOT ou un PLU : révision, révision simplifiée, modification de droit commun, modification simplification et mise en compatibilité avec un projet d'utilité publique ou d'intérêt général.

Enfin, on peut signaler que le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 procède à la **réforme des dispositions de niveau règlementaire encadrant les règlements des PLU** et renforce la possibilité d'un **pilotage de l'urbanisme local par les objectifs plutôt que par les normes.** Parmi les principales simplifications, on relève :

– la possibilité d'encadrer certains secteurs des zones U et AU par des orientations d'aménagement et de programmation sans recours au règlement ;

– la possibilité de définir les règles de façon qualitative par un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable ;

– la possibilité d'assortir les règles générales de règles alternatives qui en permettent une application circonstanciée à des conditions locales particulières.

5. Une meilleure information et un meilleur accompagnement des usagers et des porteurs de projet

Dans un contexte marqué par la complexité et l'instabilité des règles nationales ou locales d'urbanisme, un accès simplifié à une information fiable, c'est-à-dire complète et actualisée, devient un enjeu stratégique. Si beaucoup reste à faire dans ce domaine, on peut néanmoins souligner plusieurs avancées :

– **déploiement progressif du portail national de l'urbanisme** sur le fondement de l'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique. Cette plateforme permettra à terme de connaître les droits à construire propres à chaque parcelle (localisation du terrain ; possibilité de faire apparaître et d'interroger le zonage ainsi que les prescriptions qui s'y appliquent ; consultation des données géographiques et du règlement ; affichage en superposition des couches d'information - sélection des servitudes d'utilité publique, fond cadastral, photo aérienne,…) ;

– **expérimentation du certificat de projet**. L'ordonnance n° 2014-356 et le décret n° 2014-358 du 20 mars 2014 créent, à titre expérimental, une procédure qui identifie les régimes juridiques et les procédures dont un projet relève, décrit les principales étapes de l'instruction de ces procédures et établit la liste des pièces requises pour chacune d'entre elles. Il fixe aussi,

pour chacune des procédures relevant de sa compétence, un délai maximal d'instruction. Enfin, il doit permettre d'informer le porteur de projet des autres régimes et procédures susceptibles de s'appliquer, en fonction de l'évolution du projet, ainsi que de tout élément de nature juridique ou technique susceptible de faire obstacle à sa réalisation ou de nature à l'améliorer. Sa mise en place, et c'est peut-être l'élément le plus important de cette réforme, implique que les services de l'État améliorent leur coordination et apprennent à travailler en mode projet ;

– **réécriture à droit constant du livre 1er du code de l'urbanisme**, qui résulte de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015. Elle contribue à la clarté et à l'accessibilité de la norme juridique en offrant un plan cohérent au livre 1er du code de l'urbanisme, qui était devenu illisible au fil du temps.

6. Mesures de simplification touchant aux règles environnementales

Un effort a été entrepris pour **mieux coordonner les évaluations environnementales et éviter les évaluations ou les études d'impact redondantes**. Le rapport Duport du 3 avril 2015 a mis en évidence des marges de simplification administrative importantes dans le domaine des évaluations environnementales, aussi bien celles relatives aux plans et programmes visés par la directive 2011/92/CE que celles touchant aux projets publics et privés entrant dans le champ de la directive 2014/52/UE. Le 2° de l'article 106 de la « loi Macron » habilite le Gouvernement à prendre les dispositions nécessaires à la réalisation de ce programme de simplification.

Un autre axe essentiel de simplification concerne **l'intégration et l'encadrement du délai des procédures d'autorisation environnementales**. Sur le fondement de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, l'ordonnance 2014-355 du 20 mars 2014 ouvre la possibilité d'expérimenter une procédure intégrée pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et l'ordonnance 2014-619 du 12 juin 2014 fait de même pour les installations, ouvrages et travaux et activités contrôlés au titre de la loi sur l'eau. La « loi Macron » (art. 103) a étendu le champ de ces expérimentations qui devraient déboucher sous peu sur la création d'un permis environnemental unique. L'article 145 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 a généralisé à l'ensemble du territoire national l'expérimentation de la procédure d'autorisation unique IOTA.

D. SE DONNER LES MOYENS D'IDENTIFIER LES NŒUDS DE COMPLEXITÉ ET PROPOSER UNE PANOPLIE DE RÉPONSES

S'il existe un consensus pour estimer que les normes sont trop nombreuses et méritent d'être alléger, un enjeu essentiel consiste à identifier précisément celles qui sont en cause et qui doivent faire l'objet de l'attention du « simplificateur ». La consultation nationale organisée par le groupe de travail a eu pour double effet de contribuer à cette identification mais d'aiguillonner le groupe, tant le désarroi des répondants et, en particulier, des élus locaux s'est révélé frappant.

1. Une complexité à la fois omniprésente et insaisissable

Pour formuler des propositions de simplification opératoires et dépasser un discours général un peu convenu sur la complexité des normes et la nécessité de simplifier, il était nécessaire de se donner les moyens d'identifier précisément les nœuds de complexité rencontrés par les acteurs de l'urbanisme. Il fallait donc pouvoir « remonter » des cas de projets urbanistique contrariés jusqu'à l'identification d'une cause de blocage, pour enfin proposer une réponse adaptée.

Or, c'est un paradoxe auquel le groupe de travail s'est constamment heurté : **le sentiment d'un excès de complexité est omniprésent chez les acteurs de terrain et leurs représentants, mais les causes de complexité semblent, elles, parfois insaisissables.** Les acteurs sont souvent bien embarrassés pour désigner précisément les nœuds de complexité à démêler. Ils constatent certes que leurs projets sont bloqués, ralentis ou rendus incertains du fait du cadre normatif et administratif, mais sans être en mesure de cerner la cause précise du blocage.

Il arrive aussi parfois qu'ils analysent leurs difficultés essentiellement en fonction de leur propre situation, sans mesurer le caractère particulier de cette dernière, ce qui les conduit à suggérer des pistes de simplification dont la généralisation aboutirait à créer des complications ailleurs.

Ce désarroi des acteurs face à la complexité normative et administrative tient à la nature multiforme et multifactorielle de cette dernière. Ce droit est dispersé dans une pluralité de législations et éparpillé entre plusieurs strates de normes. Outre les lois, il peut s'agir de normes nationales édictées par le Gouvernement, mais aussi de normes locales produites par les collectivités territoriales elles-mêmes au travers de leurs documents d'urbanisme. Une proportion importante des blocages et du contentieux urbanistiques découle en effet de défauts d'élaboration des PLU ou des SCOT. À cet égard, quoi que fasse le législateur, **une montée en gamme de l'ingénierie des documents locaux d'urbanisme apparaît absolument nécessaire pour améliorer la situation d'ensemble.**

Aux couches législatives et règlementaires, il faut ajouter la strate jurisprudentielle, mais aussi ce qu'on pourrait appeler le « droit mou » ou informel, c'est-à-dire l'interprétation plus ou moins objectivée dans une doctrine des règles de droit par les services. **Ce « droit mou » exerce un empire d'autant plus fort que les normes sont devenues instables, qu'elles se télescopent** en provenance de diverses sources et que les autorités administratives chargées de leur mise en œuvre, faute de pouvoir en appréhender clairement les objectifs et les articulations, se retranchent prudemment derrière une interprétation au pied de la lettre ou maximalistes des textes applicables.

Enfin, quand, après bien des efforts, on arrive à cerner une cause de blocage, la solution à apporter ne s'en déduit pas pour autant de façon évidente. Souvent, la simplification ne consiste pas à supprimer une disposition bloquante mais à imaginer une solution alternative, à tracer un autre chemin procédural – ce qui, dans un deuxième temps, conduit à se demander si les voies alternatives envisagées ne sont pas en définitive pires que celles qui existent déjà... Après évaluation de l'impact, on constate fréquemment qu'il n'est pas toujours aisé de trouver une alternative plus satisfaisante que le droit actuel.

Bref, le travail de simplification du droit, dès lors que l'on quitte les discours généraux, est une école d'humilité.

2. La nécessité de traiter la complexité dans ses multiples dimensions

Pour la partie « diagnostic », le groupe de travail, comme on l'a déjà souligné, a mis en place **des outils pour identifier les causes réelles de complexité**, à savoir **un programme d'auditions ambitieux**, qui a permis d'entendre les associations représentant les élus locaux, les administrations centrales et déconcentrées intervenant dans le domaine de l'urbanisme et des législations connexes, les professionnels (aménageurs, constructeurs, avocats, notaires, etc.) et le monde académique. À cela s'ajoute la **consultation nationale**, qui comportait des questions ouvertes pour inviter les répondants à présenter les cas concrets de difficultés qu'ils avaient rencontrées et suggérer des pistes d'amélioration.

Pour la partie « traitement », compte tenu de la pluralité de strates de complexité à traiter, il a fallu concevoir des réponses qui se déploient elles aussi à différents niveaux et à différents horizons de temps, avec :

– en vue d'une adoption rapide, des mesures de simplification législatives exprimées dans une proposition de loi, mais aussi des recommandations adressées au Gouvernement concernant de possibles évolutions règlementaires ;

– en vue de réformes à plus long terme, l'identification d'un certain nombre de chantiers normatifs structurants à ouvrir (par exemple, celui de la réforme de la police de l'urbanisme ou du financement de l'archéologie préventive) ou l'invitation à engager un travail de réflexion sur les pratiques et les cultures professionnelles des acteurs.

3. Les leçons de la consultation nationale

Les commentaires apportés par les participants à la consultation nationale sont révélateurs de l'état d'esprit des élus et des acteurs locaux face à la complexité normative, qui va du désarroi à la franche exaspération. Dix foyers de complexité concentrent l'essentiel de leurs critiques.

Avec 17,70% des réponses, la préoccupation première des acteurs de terrain porte sur la connaissance et l'accès au droit. Un certain nombre d'élus locaux, en particulier issus de petites communes, indiquent en effet ne pas disposer des moyens juridiques nécessaires à la bonne application des normes d'urbanisme, dont ils relèvent par ailleurs le caractère pléthorique, ambigu et mouvant. Ce commentaire laissé par un participant illustre bien la situation : « *c'est surtout la connaissance des textes que je ne peux appréhender* ». Dans ce contexte, un élu souhaite une « *vulgarisation des textes* », tandis que d'autres suggèrent un « *assouplissement des normes* », une « *clarification des procédures* », une « *simplification des documents* », un « *allègement des dossiers* » ou une « *formation juridique des élus* ». Ce constat est partagé par les professionnels, un répondant blâmant ainsi les « *nombreux textes et avec* [leurs] *nombreux changements* » et soulignant la « *difficulté* [d'en] *assurer une veille précise et* [de] *les interpréter* », ainsi que par les fonctionnaires territoriaux, un participant dénonçant dans cet esprit « *la multitude [des] textes modifiant les règles d'urbanisme dans des délais très courts et engendrant des coûts financiers difficilement supportables pour les petites collectivités* ». Il est posé en des termes similaires par les citoyens : à titre d'illustration, l'un d'entre eux, après avoir rappelé que « *la loi* […] *devrait être un élément de protection* » et non « *un mur infranchissable qui paralyse l'action et tue le désir* », indique que « *la connaissance des textes permettrait aux territoires ruraux de reprendre confiance en eux, et aux citoyens de redevenir acteurs sur les territoires et dans les collectivités* ».

Le second point d'achoppement concerne les normes d'accessibilité ou de construction, qui ont recueilli 12,35% des réponses. Ce sont les professionnels qui semblent ici les plus critiques ; ainsi le cas d'un répondant qui observe « *Il va bientôt falloir être polytechnicien pour interpréter les normes et règlementations diverses qui s'appliquent au bâtiment* », et précise « *le problème existe particulièrement pour les normes d'accessibilité, qui se modifient en permanence, avec des interprétations différentes.* ». Parmi les remarques faites par les professionnels à l'égard des normes d'accessibilité figurent la « *variabilité de leur interprétation* » et leur « *incompatibilité avec d'autres*

exigences ». Au-delà des seules règles d'accessibilité, c'est surtout **l'empilement** de normes de construction – qui portent également sur la sécurité, la consommation thermique ou le risque sismique notamment – qui est relevé : aussi un participant fait-il le constat d'une « *inflation règlementaire renchérissant le coût de la construction* ». Les observations apportées en matière de construction concernent surtout le manque de cohérence, de stabilité et de clarté des normes. Pour preuve, un répondant déplore « *un empilement de contraintes totalement contradictoires* », un autre regrette « *la perpétuelle variabilité du droit* » et un dernier se désole de « *trop d'ambiguïté et trop d'interprétations qui font le bonheur des avocats au détriment de la construction* ». Au total, selon les mots d'un professionnel de la construction, « *notre jungle règlementaire est indéchiffrable* ». Les commentaires laissés par les professionnels rejoignent ceux transmis par les élus locaux. En ce qui concerne les normes d'accessibilité, un répondant indique observer « *un passage d'une situation où l'accessibilité n'était pas suffisamment prise en compte à une autre qui s'apparente aujourd'hui parfois à de la tracasserie* ». S'agissant de la règlementation thermique, un autre estime que « *la mise en place de la RT 2012 est grotesque* […] *coûteuse* […] *incompréhensible* […] *et surtout incontrôlable par un élu* », critiquant « *les 1 377 pages de formules que seuls les bureaux d'études peuvent prétendre appliquer* ». Pour ce qui est des normes de sécurité, un autre indique qu'« *en fonction de la personne* [du] *bureau d'études et plus particulièrement des services d'incendie et de secours, nous n'avons pas la même interprétation des textes* ». Enfin, un dernier juge que « *la gestion des règles parasismiques* […] *est un casse-tête pour la réalisation* [des] *projets communaux et engendre des surcoûts importants pour* [ces] *projets, même si le secteur est classé à faible risque* ».

Totalisant 11,79% des réponses, l'évolution des documents d'urbanisme est le troisième nœud de complexité. Beaucoup d'élus locaux s'inquiètent en effet de l'impact de l'instabilité normative sur les documents d'urbanisme, qui doivent dans ce contexte être fréquemment révisés. Un répondant fait ainsi observer que le « *changement des lois* [est] *plus rapide que le temps nécessaire pour faire un PLU ou un PLUI* ». Ce constat est repris par les professionnels, l'un d'entre eux critiquant l'« *amoncellement exponentiel de nouvelles lois* […] *qui modifient de plus en plus rapidement le cadre de la planification urbaine* » et ajoutant que « *la sécurité juridique des documents est incertaine,* [et] *l'élaboration des documents est rallongée* ». À travers l'exemple concret de sa commune, dont le projet de plan local d'urbanisme a été modifié à plusieurs reprises afin d'intégrer six changements d'ordre législatif ou jurisprudentiel intervenus en six ans, un fonctionnaire territorial a bien mis en évidence les conséquences délétères de l'instabilité normative sur l'élaboration des documents d'urbanisme : « *La commune a mis en révision son POS depuis 2010. Les lois Grenelle 1 et 2 ont été intégrées au début de l'élaboration du PLU. Puis la jurisprudence dans le domaine de la loi Littoral s'est durcie.* […] *Ensuite, la loi ALUR en mars 2014 a modifié certains principes d'urbanisation.*

Ensuite, la loi LAAF[1] *en septembre 2014 est venue corriger certains "défauts" de la loi ALUR.* […] *Ensuite, la "loi Macron" en août 2015 est encore venue corriger certains "défauts" de la loi ALUR. Le projet de PLU a alors été modifié pour s'adapter à cette évolution. Au final, l'élaboration d'un PLU est sans fin. Les études s'étirent, coûtent de l'argent. Rien n'avance et la population ne comprend pas* ».

Une autre source de difficultés est liée aux relations avec les services de l'État, citées dans 10,39% des réponses. Un nombre significatif d'élus locaux attendent de ces services un rôle davantage axé sur le conseil *a priori,* plutôt que sur le contrôle *a posteriori*. Le commentaire fait par ce répondant est révélateur de cette aspiration communément partagée : « *Les services de l'État* […] *ne viennent pas accompagner en amont nos projets mais n'ont qu'un rôle "répressif"/"règlementaire". Nous attendons de ces services plus de conseils et surtout un rôle de facilitateur.* ». Parmi les autres besoins des élus figurent l'accès à un interlocuteur disponible et identifié. Dans cette optique, un élu plaide pour « *un interlocuteur de l'État capable de diffuser l'information précise* » et un autre pour « *un référent direct pour les questions courantes* ». Enfin, c'est aussi et surtout une plus grande adaptation des missions des services de l'État aux circonstances locales qui semble être demandée. Un participant souhaite ainsi bénéficier « *d'interlocuteurs qui soient pragmatiques et qui fassent preuve de bon sens* [dans] *l'interprétation des textes législatifs* », et un autre « *d'une approche des dossiers en fonction du territoire et de* [ses] *spécificités.* » Le tableau brossé par les élus locaux est cohérent avec celui dépeint par les fonctionnaires territoriaux, qui suggèrent des améliorations immédiates, telles que « *des formulaires adaptés à la réalité* » ou « *des fiches de procédures* », ou de plus long terme, à l'instar de « *la coordination des services de l'État* » ou de « *la dématérialisation entre les communes et les services de l'État* ».

Des problèmes sont aussi posés par l'articulation entre les documents de planification, mentionnés par 9,27% des participants. Les élus, fonctionnaires territoriaux et professionnels sont nombreux à juger négativement la multiplicité et l'enchevêtrement de ces documents, la difficulté majeure étant liée à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les schémas qui leur sont supérieurs. Tandis qu'un professionnel déplore « *le très grand nombre de documents, schémas, stratégies à prendre en compte pour élaborer un document d'urbanisme* », un fonctionnaire territorial critique « *la lourdeur de la mise en compatibilité et de l'actualisation des différents documents d'urbanisme* ». Un élu indique même que la nécessité de « *remettre en permanence en chantier la révision des différents documents d'urbanisme* […] *génère beaucoup de tensions* ». Face à ces obstacles, certains élus préconisent d'« *allonger les délais* » ou de « *positionner sur une même temporalité* » les procédures de mise en compatibilité. Pour les citoyens, c'est plutôt le manque de clarté de cette cartographie d'ensemble qui est pointée,

[1] Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

un répondant suggérant ainsi de renforcer l'*« accès aux cartes et documents à jour »*.

Le sixième secteur de complexité est lié aux règles du patrimoine, qui concentrent 8,94% des critiques. Les relations avec les architectes des bâtiments de France (ABF) sont parfois jugées sévèrement par les élus locaux. Ces derniers évoquent ainsi une *« présence insuffisante »* et un *« manque d'écoute »* des ABF. Le lien distendu avec les ABF conduit à ce que leurs décisions – mal comprises ou mal expliquées – soient qualifiées par certains répondants d'*« exigences non fondées »*, de *« décisions aberrantes »* ou de *« règlementation ubuesque »*. Plusieurs griefs sont faits par les élus à l'encontre de ces décisions. Tout d'abord, les élus relèvent le manque d'adaptation des décisions des ABF aux réalités de terrain, à l'image de ce répondant qui critique des *« préconisations excessives qui entraînent des coûts qui ne sont plus en rapport avec les finances communales »*. Ils soulignent également leur faible prévisibilité, un participant se plaignant des *« problèmes liés aux trop fréquents changements d'ABF : chaque ABF donne un avis qui ne sera pas forcément suivi par son successeur, voire* [qui sera] *parfois totalement contredit »*. Enfin, certains élus regrettent que les ABF puissent être *« trop longs »* ou *« trop rigides »* dans leur prise de décision. Cependant, les élus ne paraissent pas contester les règles de protection du patrimoine en elles-mêmes, un répondant formant ainsi le vœu *« que les ABF n'aient pas qu'un rôle de censeur, mais puissent participer à l'élaboration des projets »*. Des remarques de même nature émanent de professionnels, dont certains font part de *« problèmes de communication»* ou de *« difficultés de dialogue »*.

Concentrant 7,85% des réponses, les procédures d'autorisation individuelle d'urbanisme sont un autre facteur de complexité. L'inquiétude majeure des élus locaux concerne les conséquences de l'arrêt de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme, depuis le 1er juillet 2015. Un répondant fait ainsi part de sa difficulté à *« mettre en place une structure se substituant à l'État qui se désengage. »* Cette difficulté est souvent d'ordre financier, un participant indiquant que *« depuis l'arrêt de l'aide des services de l'État, les petites communes sont obligées de payer un service instructeur »*. Les autres problèmes liés aux autorisations d'urbanisme sont dus à la brièveté des délais des procédures et au manque de formation du personnel. À titre d'exemple, un élu fait valoir que *« les délais d'instruction en urbanisme sont très difficiles à tenir, générant des autorisations tacites »*, tandis qu'un autre ajoute que *« la difficulté réside aussi dans l'interprétation de la règle »*. De leurs côtés, les professionnels déplorent aussi la complexité des procédures d'autorisations d'urbanisme, sous un angle toutefois différent : leurs observations portent notamment sur *« le trop grand nombre de formulaires »* ou *« la demande abusive de pièces complémentaires »*. Dans cette situation, l'un d'entre eux préconise de favoriser, avant toutes choses, un plus grand dialogue avec les services instructeurs : *« Le processus d'instruction d'une demande d'autorisation*

d'urbanisme est une démarche parfois complexe qui mériterait un plus grand dialogue entre professionnels de la construction et services de l'État ».

Le huitième nœud de complexité, mentionné par 7,62% des répondants, est dû aux normes afférentes à l'environnement. La multiplication des études d'impact et des évaluations environnementales, et les coûts qu'elles engendrent, font l'objet de critiques convergentes de la part des élus locaux. Ce commentaire apporté un répondant donne un aperçu de ces difficultés : *« La règlementation en matière environnementale nécessite des études horriblement chères pour les communes ».* Afin de garantir un haut niveau de protection environnementale, tout en maîtrisant son coût, des élus suggèrent d'*« éviter les redondances d'études »* ou de *« tenir compte des études déjà réalisées. »* Chez les professionnels, quelques remarques concernent la procédure d'évaluation environnementale au cas par cas, qu'un répondant juge *« très subjective, souvent inefficace, et source de lourdeur administrative et de ralentissement des procédures ».* Plus largement, c'est l'articulation du droit de l'environnement avec le droit de l'urbanisme qui pose question, ainsi que le rappelle ce professionnel : *« à mon sens, le mille-feuille juridique est tel entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement qu'il faudrait, in fine,* […] *remettre tout cela à plat, et examiner les doublons, les distorsions, et les incohérences ».*

Le contentieux de l'urbanisme est identifié comme un secteur à enjeu par 6,71% des participants. Un grand nombre de professionnels se montrent inquiets de l'augmentation des recours contre les projets d'urbanisme ou de construction. Fait notable, l'inflation avancée du contentieux paraît pour partie imputable à la prolifération des normes, un professionnel critiquant ainsi *« un code de l'urbanisme en perpétuelle évolution depuis 5 ans, rendant totalement illisibles les procédures engagées et multipliant les risques de contentieux et d'annulation pour vice de procédure ».* Face à ces difficultés, certains professionnels ne semblent pas trouver de réponse satisfaisante auprès des juridictions administratives, l'un d'entre eux se plaignant de *« la lenteur de la justice pour régler certains contentieux, comme les recours abusifs. »* Dans le prolongement de ces observations, certains élus locaux font part de leur inquiétude quant au risque de contentieux, qui les oblige parfois, à titre préventif, à *« prendre des autorisations* a minima » ou à *« faire systématiquement appel à des cabinets spécialisés ».*

Enfin, avec 2,84% des résultats, les modalités de participation du public sont un sujet de préoccupation subsidiaire. La consultation des autorités tierces lors de l'élaboration des documents d'urbanisme ou de l'instruction des autorisations d'urbanisme, est une source d'insatisfaction : les avis recueillis à cette occasion sont parfois jugés trop nombreux, peu utiles ou mal formulés. Pour ne prendre qu'un seul exemple, un élu local regrette la *« complexification insensée des avis des différentes personnes publiques, des différentes commissions, sur les projets de document d'urbanisme arrêté, aboutissant à des avis contradictoires difficiles à interpréter. »* Plus généralement, la participation du public fait également l'objet d'appréciations mitigées. Ce

sont surtout sur les enquêtes publiques que se concentrent les critiques, en particulier quant à leur nombre, leurs délais et, parfois même, leur pertinence. Un élu local déplore ainsi « *la multiplication des enquêtes publiques* », de même que plusieurs professionnels critiquent « *les délais de l'enquête publique* » ou « *les enquêtes publiques sans public* ». Pour remédier à ces problèmes, certains élus plaident pour que la participation du public soit réalisée de manière unifiée et à un stade précoce : un répondant souhaite ainsi « *une seule enquête publique pour tous les sujets* », et un autre qu'elle « *arrive plus tôt* ».

UNE RÉPONSE QUI SE DÉCLINE À TROIS NIVEAUX

Au terme de six mois d'un travail intense, le groupe de travail propose des solutions de simplification à trois niveaux. Le premier, le plus évident, celui des simplifications législatives prioritaires, *via* une proposition de loi transpartisane portée par la Sénat (I). Mais, au travers de ses auditions comme de la consultation nationale, le groupe de travail a mis au jour des problématiques qui doivent faire l'objet de travaux complémentaires, soit qu'elles relèvent du Gouvernement en raison de la nature règlementaire des mesures à mettre en œuvre, soit qu'elles impliquent une réflexion approfondie excédant le champ du groupe (II). Au-delà de ces recommandations qui, pour embrasser des champs parfois vastes n'en sont pas moins sectorielles, le groupe de travail a souhaité porter une réflexion sur la « fabrique des normes » pour contribuer à enrayer la dynamique normative qui semble parfois plus rapide que toutes les tentatives de simplification (III).

I. UNE RÉPONSE LÉGISLATIVE IMMÉDIATE : UNE PROPOSITION DE LOI DE SIMPLIFICATION TRANSPARTISANE SUR L'URBANISME ET LA CONSTRUCTION

Les remontées issues de la consultation nationale insistent sur une demande forte de procédures plus rapides et de davantage de stabilité. La proposition de loi du groupe de travail est précisément bâtie autour de ces deux volets essentiels : **accélérer la réalisation des projets locaux et stabiliser le droit**, avec 25 mesures réparties en 7 chapitres : simplifications relatives à l'articulation et aux procédures d'évolution des documents d'urbanisme (A) ; aux opérations d'aménagement (B) ; à l'accélération et à la réduction du contentieux de l'urbanisme (C) ; au renforcement du dialogue entre les collectivités territoriales et l'État en matière de projets (D) ; à la protection du patrimoine (E) ; à la mutualisation des places de stationnement adaptées (F). S'y ajoute un chapitre de dispositions diverses (G).

Conjuguées aux dispositifs déjà existants qui, sous une forme ou une autre, aboutissent à une stabilisation, voire à une cristallisation du droit applicable aux porteurs de projet, comme par exemple le certificat d'urbanisme, aux mesures en cours de préparation par le Gouvernement, **comme le permis environnemental unique** et le certificat de projet rénové, **ces mesures dessinent les contours d'un véritable rescrit en matière de projets locaux**.

A. SIMPLIFIER L'ARTICULATION ET LES PROCÉDURES D'ÉVOLUTION DES DOCUMENTS D'URBANISME

Un premier axe structurant de la proposition de loi concerne la simplification et la stabilisation des documents d'urbanisme. Il doit offrir aux collectivités une meilleure visibilité et maîtrise de l'évolution de leurs PLU. Il doit aussi leur permettre de mieux appréhender les circonstances de passage à un urbanisme intercommunal

1. Assouplir l'articulation des documents de planification territoriale

La hiérarchie des normes d'urbanisme avec, notamment, la notion de compatibilité des documents inférieurs aux documents supérieurs aboutit, telle qu'elle est conçue, à un alourdissement de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme inférieurs et surtout à leur instabilité chronique, sans du reste garantir une sécurité juridique satisfaisante. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs ont souhaité proposer de nouveaux mécanismes plus souples qui respectent davantage la politique urbaine des collectivités tout en fiabilisant l'articulation entre les documents d'urbanisme.

a) Une hiérarchie des normes d'urbanisme aujourd'hui conçue de façon trop rigide

Le code de l'urbanisme prévoit une articulation des documents d'urbanisme sous la forme d'une obligation de compatibilité ou de prise en compte devant intervenir dans des délais stricts (un an ou trois ans, en cas de révision). Si elle est indispensable pour assurer la cohérence des documents de planification, cette obligation de compatibilité ou de prise en compte des documents supérieurs est cependant, sous sa forme actuelle :

1. Un **facteur d'alourdissement et de renchérissement considérables** de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme inférieurs et singulièrement des PLU ;

2. Une **cause d'instabilité chronique pour les documents inférieurs** qui doivent être modifiés ou révisés à intervalles rapprochés pour « suivre l'évolution », souvent désynchronisée, des documents supérieurs. Actuellement, chaque changement d'un document supérieur peut potentiellement contraindre à la révision du PLU en cas d'incompatibilité. En cas de changement en série des documents supérieurs (par exemple changement du schéma de cohérence territoriale (SCOT) l'année N, du plan de déplacements urbains (PDU) l'année N+1, du programme local de l'habitat (PLH) l'année N+2), les communes peuvent ainsi être amenées à procéder à des modifications ou des révisions en chaîne de leur PLU.

Le groupe de travail a donc souhaité **faire des propositions pour limiter l'impact déstabilisateur de la hiérarchie des normes, stabiliser le contenu des PLU et donner de la prévisibilité sur leur calendrier d'évolution** en évitant :

– que les PLU soient entraînés dans des révisions/modifications en chaîne, ponctuelles et successives, pour coller à l'objectif de compatibilité avec les documents supérieurs ;

– qu'à l'occasion d'une mise en compatibilité imposée par l'évolution du SCOT, du PLH ou du PDU, on ouvre la boîte de Pandore de la révision et qu'on remette en question les fondements du projet urbain. La révision rendue nécessaire pour une mise en compatibilité avec les documents supérieurs devrait en effet se limiter aux seuls changements nécessaires à cette mise en compatibilité.

b) Vers des mécanismes de mise en compatibilité plus souples et moins perturbants pour les PLU

La solution proposée par le groupe de travail comprend plusieurs aspects.

Il est proposé en premier lieu d'**établir, tous les trois ans, un temps d'analyse qui permettrait à chaque collectivité d'analyser son PLU afin de déterminer s'il doit être rendu compatible avec les documents supérieurs**. Il ne s'agirait pas d'une évaluation globale de l'application du PLU telle que prévue à l'article L. 153-27, mais d'une analyse conduite sous l'angle exclusif de la compatibilité du PLU.

C'est le constat d'une incompatibilité éventuelle du PLU, à l'occasion de cette analyse triennale, qui marquerait le moment où s'impose l'obligation de mise en comptabilité. Ainsi, toutes les évolutions du PLU liées à la hiérarchie des documents d'urbanisme interviendraient selon un calendrier triennal connu d'avance, car propre au PLU, au lieu de dépendre des calendriers d'évolution, souvent désynchronisés, des documents supérieurs sur lesquels la commune ou l'EPCI compétent n'a aucune maîtrise. De la sorte, il en serait fini des procédures de mise en compatibilité engagées au fil de l'eau, sans possibilité d'anticiper pour les communes ou les intercommunalités : **toutes les modifications nécessaires seraient regroupées dans une seule et même procédure**.

C'en serait fini également du scandale des PLU qui, à peine élaborés ou révisés, doivent engager une nouvelle procédure de révision parce que l'évolution d'un document supérieur a ouvert un délai impératif de mise en compatibilité. Avec le nouveau dispositif, **un PLU nouveau ou complètement révisé serait assuré d'une période de stabilité de trois ans avant que ne s'ouvre une éventuelle procédure de révision**.

Un autre avantage doit être souligné : **le nouveau mécanisme contribuera à mieux garantir la légalité des documents d'urbanisme**. À

l'heure actuelle en effet, lorsqu'un document supérieur entre en vigueur, il fait courir immédiatement un délai impératif de mise en compatibilité. Cependant, en réalité, ni les gestionnaires des documents supérieurs, ni ceux des PLU et encore moins les services de l'État ne sont en mesure d'apprécier l'impact réel de l'évolution de ce document sur les PLU. Par conséquent, nombre de PLU deviennent incompatibles avec un document supérieur sans qu'on en prenne immédiatement conscience, avec les risques contentieux que cela suppose. L'institution d'un rendez-vous triennal d'analyse de la compatibilité des PLU permettra de s'assurer de la cohérence des documents d'urbanisme et de sécuriser juridiquement les PLU.

La nouvelle procédure aurait également le mérite d'assouplir le délai de mise en compatibilité entre le PLU et les documents supérieurs, puisque l'on passe d'un délai de rigueur de 3 ans actuellement à un délai adapté à la situation de la collectivité, qui serait compris entre 3 et 6 ans. En effet, les délais pour mettre le PLU en compatibilité avec les documents supérieurs sont maintenus à trois ans, mais sont décomptés, dans le nouveau dispositif proposé, à partir du moment où, suite à l'analyse triennale, la décision d'engager une évolution du PLU est prise par l'EPCI ou la commune – et non plus à compter de l'entrée en vigueur du document supérieur. Évidemment, cela n'empêcherait pas que, pour une raison d'intérêt général, puisse être réalisée une mise en compatibilité *via* un projet d'intérêt général (PIG) ou une PIL en dehors de ce calendrier triennal. Cela n'empêche pas non plus la commune ou l'EPCI de procéder, s'ils le souhaitent, à une mise en compatibilité avant le délai des trois ans.

Enfin, en complément de la procédure d'analyse triennale et de l'assouplissement des délais de compatibilité, il est proposé de **créer une procédure de mise en compatibilité du PLU plus légère** que la procédure de révision actuellement utilisée pour mettre en compatibilité un PLU avec un document supérieur, de manière à éviter qu'elle ne prenne trop de temps et qu'elle ne conduise incidemment à une refonte du PLU. Cette procédure ne se substituerait pas aux autres : une commune aurait le choix, lorsqu'elle doit mettre son PLU en compatibilité, entre les mécanismes de révision ou de révision simplifiés qui existent déjà.

2. Mieux maîtriser les circonstances de passage à un urbanisme intercommunal

En application de la rédaction actuelle de l'article L. 153-2 du code de l'urbanisme, lorsqu'une commune fait partie d'une intercommunalité qui possède la compétence PLU, le déclenchement d'une révision simplifiée du PLU de cette commune déclenche automatiquement l'élaboration d'un PLU intercommunal.

Autrement dit, un changement finalement assez minime des règles d'urbanisme sur le territoire d'une commune a pour conséquence de faire

passer toute une intercommunalité au PLU intercommunal. Par exemple, dans le droit actuel, une révision simplifiée est nécessaire en cas d'installation d'un équipement collectif en zone A ou N lorsque cet équipement compromet l'activité agricole, pastorale et forestière exercée sur le terrain d'assiette. Ainsi, pour réduire une zone agricole de quelques centaines de mètres carrés, les règles actuelles obligent une intercommunalité entière, parfois de plusieurs dizaines de milliers d'habitants ou plus, à engager l'élaboration d'un PLU intercommunal. Il existe donc une disproportion manifeste entre le fait générateur et la conséquence.

Le passage à un PLU intercommunal doit résulter d'une décision forte et non pas dépendre d'un événement incident minime.

Conséquence supplémentaire du droit actuel dans notre exemple : le projet d'installation de l'équipement collectif serait bloqué pour plusieurs années, le temps d'élaborer le PLU intercommunal…

Il est donc proposé que la révision simplifiée d'un PLU communal ne soit plus un motif de passage au PLU intercommunal. Seule une révision pleine et entière d'un PLU communal, c'est-à-dire une révision touchant aux orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), déclencherait l'élaboration d'un PLU intercommunal dans les EPCI compétents en matière de PLU. Cela suppose de modifier en conséquence l'article L. 153-2 du code de l'urbanisme.

B. FACILITER LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

En matière d'aménagement, vos rapporteurs ont souhaité répondre à certaines demandes de simplification exprimées par les professionnels concernant la procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC).

Il est proposé en premier lieu de **donner la faculté aux collectivités de fusionner les deux délibérations de création et de réalisation d'une ZAC**, ce qui peut avoir un sens pour des projets d'aménagement d'un faible niveau de complexité, dont les éléments sont connus de manière précoce. Il n'est pas prévu de critère pour définir ce qu'est une « petite » ZAC. La fusion des délibérations serait décidée en opportunité par la collectivité.

Par ailleurs, il est proposé d'ouvrir la **faculté de reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation de la ZAC**. L'étude d'impact est en effet devenue l'étape clef de la procédure de ZAC. Son contenu va encore devenir plus exigeant. Or, le code de l'urbanisme impose qu'elle soit produite lors du dossier de *création*, c'est-à-dire à un moment où le projet n'est en général qu'esquissé, et où l'aménageur n'a pas été désigné (du moins en cas de mise en concurrence). Ceci implique que l'étude d'impact doit quasi systématiquement être complétée lors de la confection du dossier de *réalisation* (complément qui dans bien des cas revient à refaire une seconde étude d'impact), il en résulte un gaspillage de dépenses d'études et

surtout un allongement des délais, puisqu'une nouvelle saisine de l'autorité environnementale s'avère alors nécessaire. Aussi est-il proposé que soient modifiés les contenus respectifs des dossiers de création et de réalisation, en reportant la production de l'étude d'impact au niveau du dossier de réalisation.

C. ACCÉLÉRER ET RÉDUIRE LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

En matière de contentieux de l'urbanisme, les délais de jugement restent longs : 1 an et 11 mois en moyenne pour les tribunaux administratifs, 1 an et 6 mois pour les cours administratives d'appel et 10 mois pour le Conseil d'État. **Un projet de construction peut ainsi potentiellement connaître un retard de plus de quatre ans pour des raisons uniquement liées à une procédure contentieuse.** La tendance est certes plutôt à la baisse avec, entre 2010 et 2015, une réduction des délais moyens de jugement de quatre mois en matière environnementale et de deux mois en matière d'urbanisme pour les tribunaux administratifs. Mais ce mouvement est encore insuffisant et doit pouvoir être accompagné et renforcé, comme en témoigne les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail.

L'ordonnance « Labetoulle » de juillet 2013 et le décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme ont engagé une série d'améliorations en la matière et ont notamment permis :

– de mieux circonscrire la définition de l'intérêt à agir - mesure largement saluée par les professionnels ;

– de permettre aux parties de demander la cristallisation des moyens –mesure efficace dans les faits uniquement si elle est demandée par les parties ;

– de supprimer l'échelon d'appel pour les zones tendues jusqu'au 1er décembre 2018 - mesure très efficace puisqu'elle réduit mécaniquement de près de 18 mois la procédure contentieuse, mais qui commence à peine à produire ses effets.

Si ces deux textes ont eu un effet positif, force est de constater qu'il reste encore limité et ne répond encore que partiellement à l'enjeu crucial de la réduction des délais de jugement. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs proposent de compléter et de prolonger les avancées de 2013 par un certain nombre de mesures pragmatiques dont l'impact devrait être d'accélérer les procédures contentieuses.

Il est ainsi proposé de **donner au juge la possibilité de soulever d'office la cristallisation des moyens**. Jusqu'à présent, il ne pouvait le faire qu'à la demande d'une des parties. Or, en matière d'urbanisme, c'est souvent l'échange même des mémoires entre les parties qui ralentit les procédures. Cette cristallisation soulevée d'office, élevée au niveau législatif, permettrait

de mettre définitivement fin à certaines procédures dilatoires tout en réduisant significativement les délais de jugement.

Par ailleurs, **il est proposé d'imposer aux requérants en matière d'urbanisme la rédaction de conclusions récapitulatives** qui lieraient les parties, à l'image de la procédure civile : en conjonction avec la cristallisation des moyens, cela permettrait à la fois de réduire les délais de jugement et de faciliter le travail tant des juges que des parties, en sécurisant notamment juridiquement les dispositifs de jugement pour les cas d'appel. L'intérêt est de rendre obligatoire la production de ces conclusions récapitulatives en matière d'urbanisme, de façon à ce que le juge ne soit pas obligé de les demander par échanges de courriers. Le nombre important d'échanges de mémoires dans les dossiers d'urbanisme – souvent complexes à analyser – justifie l'inscription de cette simplification dans la partie législative du code de l'urbanisme. La généralisation des conclusions récapitulatives en contentieux de l'urbanisme permettra également tant au juge qu'aux différentes parties d'avoir une vision claire et précise des moyens soulevés par la partie adverse, permettant une meilleure transparence et une simplification de la procédure pour tous.

Il est également proposé **d'instaurer en procédure administrative un mécanisme de caducité de l'instance** sur le modèle de la procédure civile : tout requérant qui ne produirait pas dans un certain délai un élément demandé par le juge serait réputé s'être désisté, rendant caduque l'instance avec impossibilité de réintroduire une nouvelle requête sur la même affaire. Le requérant pourra toutefois s'opposer valablement à la procédure de caducité s'il justifie de l'impossibilité ou de difficultés particulières qu'il rencontre pour obtenir les documents sollicités. L'objectif n'est pas ici de permettre au juge de demander une pièce complémentaire, le code de justice administrative le prévoyant déjà, mais de lutter contre les procédures dilatoires propres au contentieux de l'urbanisme où certaines parties ont intérêt à ne pas produire certaines pièces ou à le faire tardivement. Le système proposé rend caduque d'office la requête déposée par un requérant qui ne présenterait pas la pièce demandée, dans un délai de 3 mois à partir du dépôt s'il s'agit d'une pièce nécessaire au dépôt du dossier (rappel du greffe), ou de 3 mois à compter de la date où le juge le demande en cours d'instruction (rappel du juge).

Le décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme a supprimé l'appel en matière de contentieux de l'urbanisme dans les zones tendues du 1er décembre 2013 au 1er décembre 2018. Cette mesure, qui n'a pas engorgé le Conseil d'État en cassation, réduit mécaniquement les délais de jugement, l'appel durant, en moyenne, 18 mois. Après s'être interrogés sur l'opportunité d'étendre dans le temps et dans l'espace cette suppression, **vos rapporteurs proposent de la reconduire le dispositif jusqu'au 1er décembre 2023 dans les seules zones tendues**, compte-tenu de la persistance du manque de logements dans ces territoires.

L'ensemble de ce dispositif est complété par une mesure très attendue : **la fixation d'un délai de six mois au juge administratif pour statuer en matière d'urbanisme**. L'objectif est double : **il s'agit d'abord pour le législateur de donner un signal fort tant aux citoyens qu'aux juridictions sur la priorité qu'il estime nécessaire de donner à la réduction des délais de jugement en matière d'urbanisme. Il s'agit par ailleurs d'encourager le juge à se saisir des instruments que l'exécutif et le législateur lui donne pour contribuer à cette réduction des délais.**

Enfin, en matière de contentieux de l'urbanisme, se sont développés ces dernières années de trop nombreux recours abusifs dont l'objectif n'est autre que de ralentir les procédures, voire de monnayer tout simplement un désistement. Pour lutter contre ces méthodes, l'ordonnance « Labetoulle » a ouvert la possibilité, pour un justiciable dont le permis était attaqué, de demander, par un mémoire distinct, réparation du préjudice mais en le soumettant à deux conditions cumulatives : le recours doit excéder « *la défense des intérêts légitimes du requérant* » et causer « *un préjudice excessif au bénéficiaire du permis* ». Dans les faits, ce dispositif a pour l'instant été très peu utilisé et pour des sommes relativement modestes si l'on excepte un jugement du tribunal administratif de Lyon du 15 novembre 2015 ayant retenu un préjudice de 82 700 euros. En effet, la notion de « préjudice excessif » doit être prouvée. Or, l'excessivité est une notion floue, particulièrement complexe à appréhender et difficilement justifiable.

Le caractère ambigu du terme « excessif » ne permet pas à la jurisprudence de se stabiliser en la matière et apparaît comme un frein inutile à l'effectivité de la mesure qui est non seulement de compenser les éventuelles pertes d'un pétitionnaire mais d'avoir un effet dissuasif sur les requérants abusifs. **Il est donc proposé de supprimer ce terme d'« excessif » afin de redonner toute son effectivité à la réforme**.

D. RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉTAT

La consultation nationale réalisée par le groupe de travail a montré la très forte défiance éprouvée par les élus locaux à l'égard de services de l'État jugés peu disponibles et plus répressifs que facilitateurs. De nombreux élus et professionnels regrettent régulièrement un déficit de dialogue entre services de l'État, porteurs de projets et collectivités territoriales. Est également critiquée la trop fréquente incapacité des services de l'État à se coordonner et à donner rapidement aux porteurs de projets un avis global.

Pour y remédier, vos rapporteurs proposent de substituer une ***conférence d'accompagnement des projets locaux*** à l'actuelle commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme[1], aujourd'hui pratiquement en sommeil. Cette conférence revitalisée deviendrait ainsi une véritable instance de concertation entre l'État et les collectivités, collectivités, le cas échéant accompagnées des porteurs de projets. Présidée par le préfet, elle aurait un rôle de **consultation ou de concertation en amont** sur les projets locaux qui lui seraient transmis par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de la commune d'implantation. À cet égard, elle pourrait notamment être l'instance de cadrage et de dialogue préalable, lorsqu'il s'avère nécessaire, des procédures d'autorisation unique ou du futur permis environnemental unique. Un récent rapport d'inspection générale en a montré le besoin[2]. Elle comprendrait les services de l'État susceptibles d'être concernés par le projet présenté et devrait renforcer la capacité d'arbitrage du préfet entre les services de l'État. Cette commission rénovée favoriserait également la culture de travail « *en mode projet* » des services de l'État, appelée de ses vœux par le rapport Duport. Cette conférence aurait également un rôle de **remontée des difficultés relatives à l'application des normes d'urbanisme et de construction**, permettant de pallier la fragilité existante en la matière signalée par le Gouvernement.

En revanche, la conférence n'aurait pas de caractère décisionnel, d'une part, pour éviter de donner prise aux contentieux et, d'autre part, pour ne pas créer une étape supplémentaire dans les processus de décision et donc des délais.

Cette instance pourrait par ailleurs avoir un rôle d'examen des difficultés locales en matière d'application des normes et de proposition de simplifications. Sur la base de ce travail, et des contacts constants qu'il a vocation à entretenir avec les élus, le préfet serait chargé de remettre au Gouvernement un rapport annuel en matière de simplification, exposant les difficultés rencontrées et les propositions de simplification afférentes. S'appuyant sur une analyse de ces rapports départementaux, le Gouvernement pourrait nourrir sa démarche de simplification. Tout cela paraît si naturel ! Mais il s'agit de combler un vide surprenant, signalé notamment par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action

---

[1] Actuellement mentionnée à l'article L. 132-14 du code de l'urbanisme, elle constituait en principe une instance de médiation à l'occasion des conflits qui peuvent naître lors de l'élaboration d'un document d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale) entre l'autorité compétente pour cette élaboration et les autres personnes publiques associées. Elle a par ailleurs pour charge de dresser la liste des communes et établissements publics de coopération intercommunale susceptibles de bénéficier du concours particulier de la dotation générale de décentralisation (DGD) destinée à financer l'établissement et la mise en œuvre des documents d'urbanisme.

[2] Rapport inter-inspections, *Évaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental*, décembre 2015.

publique (SGMAP) en matière de « remontées du terrain » vers l'administration centrale.

En complément, vos rapporteurs ont estimé indispensable de réaffirmer que les services de l'État doivent être organisés de façon à faciliter l'action des collectivités, dans un contexte de mutation profonde… et parfois anxiogène : désengagement continu de l'État en matière de soutien aux collectivités dans le domaine du droit des sols, fragilisation des préfectures, interministérialité complexe, évolutions inévitables des sous-préfectures… **Ils proposent donc que le législateur affirme le principe selon lequel les collectivités doivent disposer dans chaque département d'un référent juridique unique en matière d'urbanisme et de projets.** Ce référent, placé sous l'autorité du préfet, aurait vocation à donner tout conseil et information aux porteurs de projets et aux collectivités. Il pourrait par ailleurs animer des réunions avec les instructeurs en charge de l'urbanisme au sein des collectivités. Il reviendrait aux préfets d'organiser ce dispositif qui s'inscrirait dans la volonté du Gouvernement de renforcer les capacités du réseau préfectoral en matière d'ingénierie territoriale[1].

Le préfet serait également chargé de remettre au Gouvernement un rapport annuel en matière de simplification fondé sur les réalités du terrain. Sur la base notamment des travaux de la conférence, mais aussi du travail quotidien de relations avec les collectivités qu'il a vocation à accomplir, le représentant de l'État reprendrait et analyserait les difficultés rencontrées assorties de ses propositions de simplification éventuelles. S'appuyant notamment sur une analyse des rapports départementaux, **le Gouvernement remettrait chaque année au Parlement un rapport sur la politique qu'il entend conduire en matière d'application des normes et de simplification dans la mise en œuvre des projets locaux d'urbanisme et d'aménagement.**

E. CONFORTER LA PROTECTION DU PATRIMOINE

Deux sujets sont apparus au cours des travaux du groupe : l'archéologie préventive et la protection des abords des monuments historiques. Vos rapporteurs plaident, dans le premier cas, pour des ajustements limités de la législation en vigueur. S'agissant des abords, ils ont souhaité avancer des propositions innovantes destinées à renforcer la coopération entre les élus locaux et les architectes des bâtiments de France. Dans les deux cas, il s'agit de donner davantage de visibilité aux porteurs de projet et d'assurer une plus grande fluidité aux processus applicables sans pour autant aboutir à une régression du droit.

---

[1] Voir notamment la *Directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires*, 2016-2018, 10 mars 2016.

1. Clarifier et réduire des délais en matière d'archéologie préventive

La question des délais de réalisation des opérations d'archéologie préventive est fréquemment évoquée par les aménageurs et les élus locaux comme l'un des freins potentiels à leurs projets. Pour autant, **il ne saurait être question de fragiliser le dispositif français de protection des vestiges archéologiques.** Vos rapporteurs ont été attentifs à préserver un équilibre entre la préservation de ces vestiges et la nécessité de faciliter les projets locaux.

Du reste, conscients du fait que le problème était très largement financier, ils ont en priorité voulu **donner un peu plus de prévisibilité aux porteurs de projets** :

1°) en supprimant, dans le cadre d'une demande anticipée de prescription archéologique, la durée limitée à cinq ans de la renonciation de l'État à prescrire un diagnostic lorsque l'État estime inutile ce diagnostic. Cette durée n'est en effet pas indispensable, dans la mesure où le code du patrimoine prévoit déjà que la renonciation de l'État tombe en cas de modification substantielle du projet ou d'apparition de nouvelles connaissances archéologiques dont disposeraient les services de l'État. L'avantage de cette suppression serait de faire disparaître l'hypothèse où des porteurs de projets qui peineraient à boucler leur financement devraient repasser par la « case » diagnostic sans raison de fond ;

2°) en confortant le délai légal de trois mois dont dispose le préfet de région pour prescrire des fouilles à compter de la réception du diagnostic. La précision consiste à indiquer que le point de départ de ce délai est la réception du rapport de diagnostic, qu'il soit, aux yeux du préfet, complet ou non. Il s'agit de revenir sur une jurisprudence qui fait démarrer le délai de 3 mois à la date à laquelle le préfet estime disposer d'un rapport de diagnostic complet, ce qui conduit à neutraliser le délai légal. C'est aux services de l'État de s'organiser pour disposer, dans ce délai, d'un rapport complet. Ici encore, l'objectif est, en garantissant le respect du délai légal, de donner plus de visibilité aux aménageurs.

2. Améliorer le régime de protection des abords des monuments historiques

S'il est un thème sur lequel les réponses à la consultation nationale ont été vives, c'est bien celui de la protection des abords des monuments historiques et de l'intervention des ABF. Vos rapporteurs ne pouvaient l'ignorer. Il était hors de question cependant de baisser la garde en matière de protection des monuments. Aussi proposent-ils un nouveau dispositif, articulé avec les dispositions de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (CCAP) assurant à la fois une meilleure

coopération entre élus et ABF et davantage de transparence pour l'ensemble des acteurs, le tout dans le cadre d'une expérimentation garantissant son appropriation progressive et efficace.

a) La consultation nationale a fait ressortir l'existence d'une forte tension entre élus, citoyens et les architectes des Bâtiments de France

Les très nombreuses réponses reçues en la matière ont porté essentiellement sur le régime de la protection des abords des monuments historiques. En revanche, cela a rarement été le cas sur les espaces protégés de type secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Les exceptions ont concerné quelques cas signalant une sortie de ZPPAUP justifiée, aux yeux de l'élu concerné, par la complexité du dispositif.

Les critiques portant sur le régime de la protection des abords, qui témoignent d'une très grande incompréhension entre les citoyens, les élus et les ABF, se concentrent autour de quatre griefs :

– **1er grief : l'imprévisibilité.** Ni les citoyens, ni les élus ne savent à l'avance à quoi s'attendre faute de prescriptions exprimées avant la conception des projets ;

– **2ème grief** : **la variabilité.** Les décisions des ABF changent : d'un ABF à l'autre, parfois pour un même architecte, et, *a fortiori*, d'un territoire à l'autre. Ces changements se font souvent sur des bases mal comprises et qui incitent les interlocuteurs du groupe de travail à parler d'une subjectivité exagérée ;

– **3ème grief** : **l'inégalité.** Les deux points précédents donnent le sentiment à de nombreux répondants que tout le monde n'est pas traité sur un pied d'égalité, ni dans le temps, ni dans l'espace.

– **4ème grief : le pointillisme.** Certaines réponses déplorent que le fait de donner (ou refuser) son accord, de manière ponctuelle, sur un projet, sans prescriptions plus générales – encore une fois, nous sommes dans le champ de la protection des abords – ne constitue qu'un système partiel de protection du patrimoine.

b) Renforcer le dialogue entre les collectivités et les ABF ainsi que la motivation des décisions relatives aux travaux aux abords des monuments historiques

Face à cette situation, **vos rapporteurs se sont refusés à jouer d'une sorte de populisme anti-ABF** qui leur aurait probablement valu quelque succès. Ainsi ont-ils souhaité préserver le modèle français de protection des abords en maintenant, contrairement à de nombreuses propositions, l'autorisation de travaux de l'ABF. Ils ont constaté que la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine refond ce régime en

modifiant ses périmètres d'application. Cette loi a en effet prévu que la protection des abords serait désormais applicable à des *périmètres délimités* par l'autorité administrative et remplaçant le fameux *périmètre automatique* de 500 mètres avec covisibilité.

La loi a ainsi créé l'occasion d'aller plus loin et d'associer davantage l'ABF à l'élaboration des règles d'urbanisme dans les périmètres considérés. **L'enjeu aux yeux de vos rapporteurs est de contribuer à ce qu'une relation de confiance soit retissée pour le plus grand bénéfice de la protection du patrimoine et de la réalisation des projets locaux.**

Le dispositif qu'ils proposent est optionnel et ouvre en fait des facultés aux autorités locales pour créer les conditions d'un dialogue collectivités-ABF. La **première faculté** pour l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme est de demander à l'ABF ses prescriptions pour ce périmètre. **C'est l'occasion de nouer un dialogue** non plus sur le périmètre mais sur le contenu même de la protection des abords.

Si l'ABF ne propose pas de prescriptions pour ce périmètre, ce qui est une possibilité, il devra le justifier et ses décisions ultérieures devront être exclusivement motivées sur le fondement des atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords. Cette obligation ne fait que reprendre les principes mêmes du régime de protection des abords et de la jurisprudence afférentes. Il est vrai que la motivation des décisions des ABF a souvent fait l'objet de critiques comme portant parfois davantage sur les projets eux-mêmes que sur leurs conséquences en matière de préservation du monument protégé au titre des abords.

Si l'ABF propose des prescriptions, le texte ouvre une **seconde faculté** aux autorités locales : annexer les prescriptions de l'ABF du plan local d'urbanisme, ou ne pas le faire. **C'est une seconde occasion de nouer un dialogue** sur le contenu de la protection des abords Mais si le dialogue entre collectivités et ABF ne porte pas de fruit et que l'autorité locale décide de ne pas prendre en compte les prescriptions de l'ABF, la situation en restera au *statu quo ante*. À l'inverse, **si l'autorité chargée du PLU intègre les prescriptions, cette prise en compte sera associée à une règle de motivation : dans ce cas, l'ABF devra motiver ses décisions sur le fondement de ses propres prescriptions**. Les avantages prévisibles d'un tel dispositif sont nombreux. Il laisse les collectivités libres ou non de demander des prescriptions et de les prendre en compte. Il renforce et encadre les règles de motivations des ABF pour plus de transparence et d'équité. Il donne une prévisibilité aux acteurs locaux (collectivités, porteurs de projets) qui sauront à quoi s'attendre. Il permet une continuité des décisions des ABF. Enfin, la connaissance des prescriptions des ABF sera un outil d'appropriation par les citoyens et les acteurs locaux des enjeux du patrimoine.

c) Une expérimentation et une entrée en vigueur différée qui permettent une appropriation sans risque du dispositif proposé

Pour tenir compte de la nécessité d'instituer un dispositif vraiment utile et adapté aux situations de terrain, comme pour éviter un engorgement des services des ABF, il vous est proposé de prévoir une phase d'expérimentation.

Sa durée serait de trois ans. Elle serait réalisée sur la base du **volontariat** des collectivités ou de leurs groupements. Le préfet recevrait les candidatures et serait amené à établir une priorité entre les dossiers notamment selon les possibilités de traitement par le service territorial de l'architecture et du patrimoine. **Cet examen par l'État est une garantie permettant d'éviter l'engorgement des services des ABF**. En effet, le préfet retiendra un nombre de candidats compatible avec la charge de travail du service territorial de l'architecture et du patrimoine.

Au plus tard six mois après la fin de l'expérimentation, et sur la base des remontées du terrain, le Gouvernement présenterait au Parlement un rapport d'évaluation proposant les suites à lui donner. À partir de ce rapport, le Parlement serait amené soit à ne pas renouveler l'expérimentation, soit à la généraliser moyennant d'éventuelles adaptations. Il va de soi que l'esprit de cette disposition exige que les préfets, tout en priorisant les candidatures, en acceptent suffisamment pour que l'expérimentation ait un sens.

Toujours pour donner du temps aux services territoriaux de l'architecture et du patrimoine, aux représentants de l'État comme aux collectivités pour s'approprier le nouveau dispositif, **une période de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi est prévue avant que puissent démarrer les expérimentations**. Cette entrée en application différée devra être mise à profit pour établir le dialogue entre les parties prenantes, étudier les premiers dossiers, et laisser le temps au pouvoir règlementaire d'organiser ses services à cet effet.

Comme tout sujet relatif au patrimoine, celui-ci est sensible. **Mais vos rapporteurs en ont soigneusement pesé les risques et les avantages.**

Qu'en est-il des risques ?

– *un engorgement des services ABF ?* Le risque paraît pratiquement nul, en raison 1°) du choix d'une expérimentation qui adaptera le nombre de collectivités retenues aux possibilités des services ; 2°) du principe d'entrée en vigueur différée ; 3°) du principe de volontariat des collectivités, qui ne se lanceront pas toutes dans le dispositif. Au contraire, ce dispositif facilitera à terme la tâche des ABF en aidant à la préparation et à la rédaction de leurs autorisations ponctuelles (120 000 par an) ;

– *un risque de complexité pour les collectivités ?* : Ce risque est nul, en raison 1°) d'un régime juridique beaucoup plus simple que celui des futurs

« sites patrimoniaux remarquables » ; 2°) du principe de volontariat des collectivités ; 3°) d'un texte qui ouvre exclusivement des facultés aux collectivités (faculté de demander des prescriptions, faculté de les intégrer) et laisse celles-ci maîtresses du jeu ;

– *une difficulté à trouver le bon niveau de prescriptions pour les ABF ?* La difficulté est la même dans le cadre actuel, les prescriptions sur projet pouvant être très précises. En revanche, elles ne sont pas connues au moment où le pétitionnaire imagine son projet. Et même si un dialogue préalable a lieu avec les services de l'ABF, ce qui est trop rarement le cas, le fait que les prescriptions soient désormais exposées *ex ante* et soumises à un dialogue avec les collectivités obligera précisément les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine à réfléchir à ce bon niveau et à se concentrer sur l'essentiel.

Face à ces questions, **l'objectif attendu n'est pas mince : obtenir une meilleure appropriation de la protection du patrimoine par diffusion de l'information sur les prescriptions et renforcement de leur légitimité ; permettre un meilleur dialogue donc une plus grande confiance entre les acteurs et une fluidité et transparence dans les décisions, gages essentiels de simplifications au quotidien ; purger l'antagonisme entre élus et services du patrimoine.**

d) Garantir la publicité des actes des architectes des bâtiments de France

Pour compléter l'expérimentation, vos rapporteurs proposent de **renforcer la transparence sur les actes des architectes des bâtiments de France** dans le cadre de la protection des abords en prévoyant leur publication systématique dans les bulletins municipaux ou d'EPCI, lorsqu'ils existent, ainsi que sur le site internet du ministère chargé de la culture.

Cette transparence vise à assurer une meilleure connaissance et compréhension de ces décisions et à favoriser une meilleure diffusion et appropriation des prescriptions jugées nécessaires par les ABF.

F. EXPÉRIMENTER LA MUTUALISATION DES PLACES DE STATIONNEMENT ADAPTÉES AUX PERSONNES HANDICAPÉES

La mise en œuvre des normes relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées, en particulier dans les établissements recevant du public (ERP), est un sujet de préoccupation récurrent pour les élus et, plus largement, pour les acteurs locaux.

Si l'objectif d'accessibilité universelle, tel qu'il a été affirmé notamment par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, est unanimement partagé, il peut achopper, en fonction des circonstances locales, sur des difficultés d'application parfois inextricables.

Ce constat a été rappelé par la plupart des travaux consacrés à la simplification des normes. À titre d'illustrations, les normes relatives à l'accessibilité étaient citées par quatre commissions du Sénat[1] parmi les « *matières sur lesquelles mettre l'accent en priorité* » dans le rapport de Claude Belot publié en 2011[2], et comme « *la première préoccupation des collectivités territoriales* » dans le rapport d'Éric Doligé la même année[3]. Plus récemment, ces normes étaient même qualifiées de « *centres de coûts* » par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, dans leur rapport paru en 2013[4]. Dans ce contexte, les professionnels, réunis à l'initiative de la ministre en charge du Logement, ont rappelé dans leur rapport sur la simplification normative, publié en 2014[5], que l'allègement de ces normes constituait une « *très forte demande du secteur de la construction* ».

Le groupe de travail a pu, à son tour, prendre la mesure des préoccupations et des attentes issues du terrain à ce sujet. Les normes relatives à l'accessibilité ont ainsi été identifiées comme un « nœud de complexité » par les élus locaux et les professionnels de la construction ayant participé à ses tables rondes ou répondu à sa consultation. Parmi les griefs faits à l'encontre de la mise en œuvre de ces normes figurent son insuffisante adaptation aux spécificités locales, son coût élevé au regard des moyens disponibles, et enfin son articulation encore largement perfectible avec les autres contraintes règlementaires.

C'est pourquoi **le groupe de travail a souhaité autoriser une expérimentation législative portant sur les conditions de mise en accessibilité des parcs de stationnement automobile de certains ERP.**

En l'état actuel du droit, les parcs de stationnement automobile ouverts au public et dépendant d'un ERP, qu'ils soient intérieurs ou extérieurs, doivent comporter une ou plusieurs places adaptées pour les personnes handicapées et réservées à leur usage, dans la proportion d'au moins de 2% du nombre total de places (article 3 de l'arrêté du 1er août 2006) et avec un seuil minimal d'une place par ERP.

Or, cette obligation étant appliquée établissement par établissement, il n'est pas possible à plusieurs propriétaires ou exploitants d'ERP de s'y conformer en coordonnant leurs efforts et, ainsi, en mutualisant les coûts, quand bien même leurs établissements seraient situés à proximité immédiate les uns des autres.

---

[1] Commissions des Affaires économiques, des Affaires sociales, des Lois et des Finances.
[2] Sénat, Rapport d'information n° 317 (2010-2011) de M. Claude Belot fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 16 février 2011, p. 18.
[3] Éric Doligé, *Mission sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, juin 2011, p.8.
[4] MM. Jean-Claude Boulard et Alain Lambert, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, mars 2013, p.10.
[5] *Objectifs 500 000*, Rapport du groupe de travail 1 « *Simplifier la réglementation et l'élaboration des normes de construction et de rénovation* », février 2014.

C'est la raison pour laquelle Jean-Pierre Vial avait proposé, dans un rapport de la délégation aux collectivités publié en 2014, d'« *expérimenter une mutualisation des obligations* »[1]. Cette proposition avait d'ailleurs reçu l'appui de 72,6% des participants à la consultation conduite par la délégation en novembre 2014, qui avaient répondu positivement à une question portant sur l'opportunité d'expérimenter une formule de mise en accessibilité à l'échelle du territoire, et non établissement par établissement ou équipement par équipement.

Dans ce contexte, le groupe de travail a souhaité permettre à l'autorité compétente (maire ou préfet) pour délivrer l'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un ERP, prévue à l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation[2], d'autoriser, dans le cadre d'une expérimentation législative d'une durée de deux ans, les propriétaires ou les exploitants de certains ERP à mutualiser les places adaptées aux personnes handicapées devant être installées dans leurs parcs de stationnement respectifs.

Afin de répondre aussi précisément que possible aux difficultés observées localement, l'expérimentation serait réservée à certains ERP.

Tout d'abord, elle ne concernerait que les ERP situés dans les communes de moins de 2 000 habitants, dans la mesure où ce sont les petites communes qui concentrent souvent les difficultés techniques et budgétaires en matière d'accessibilité. Au total, cette expérimentation pourrait bénéficier à 31 470 communes et 24,3% de la population, selon des chiffres publiés par le ministère de l'Intérieur en 2015[3].

Une autre condition limiterait cette expérimentation aux ERP dont les accès seraient distants de cinquante mètres au plus, afin de garantir que sa mise en place n'engendre pas de longs déplacements et, partant, un risque de fatigabilité pour les personnes handicapées.

Enfin, l'expérimentation associerait étroitement les associations de personnes handicapées. En effet, l'autorisation serait délivrée par l'autorité

---

[1] Sénat, Rapport d'information n° 454 (2013-2014) de Jean-Pierre Vial « *L'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public, des transports et de la voirie : consolider, sécuriser, simplifier* » fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 15 avril 2014, p. 32 et s.

[2] Afin de renforcer l'intelligibilité de ce dispositif et son articulation avec le cadre législatif existant, le groupe de travail, après avoir pris connaissance de l'étude d'impact élaborée par le cabinet *Sartorio & associés*, a procédé à une modification rédactionnelle de l'article initialement envisagé par lui. C'est ainsi qu'il a préféré faire référence à « *l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public prévue à l'article L.111-8 du code de la construction et de l'habitation* », plutôt que citer nommément le maire ou le préfet.

[3] Direction générale des collectivités territoriales (DGCL), *Les chiffres clés des collectivités territoriales*, p. 15.
http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Chapitre-1_Les_chiffres_cles_des_CL.pdf.

compétente après avis simple de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA).

Au terme de cette expérimentation législative, une évaluation serait réalisée par le Gouvernement, dont les conclusions seraient présentées dans le cadre du rapport d'évaluation devant être remis au Parlement avant le 31 décembre 2018, en application de l'article 10 de la loi n° 2015-988 du 5 août 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées[1].

En définitive, le groupe de travail n'a pas pour objectif, loin s'en faut, de réviser les grands principes de l'accessibilité qui ont été posés par le législateur et demeurent indispensables, mais plutôt d'ajuster certaines de leurs modalités d'application en proposant des solutions négociées et adaptées au plus près des besoins exprimés localement.

Il s'inscrit, en ce sens, dans la démarche initiée par notre collègue Claire-Lise Campion qui rappelait, dans son rapport publié en 2013, que « *le but n'est pas la dégradation des normes d'accessibilité, mais de faciliter l'acceptation de contraintes liées à celles-ci, d'identifier les normes qui sont le moins efficientes et de favoriser la construction de réponses innovantes et pragmatiques* »[2].

G. DISPOSITIONS DIVERSES

En complément, vos rapporteurs proposent deux simplifications : la première vise à assurer le respect de la volonté du législateur en matière constructions en milieu rural, exprimée lors de l'examen de la « loi Macron », et la seconde à sécuriser les élus locaux en cas de nécessité de travaux urgents sur des sites classés.

1. Constructions en zones agricoles

Les règles relatives aux constructions en milieu rural ont été modifiées à plusieurs reprises depuis la loi ALUR. En contrepartie d'un durcissement des possibilités de recours aux STECAL, des assouplissements ont été permis en matière de changement de destination, d'extension ou d'annexes dans les zones agricoles et naturelles des PLU. Déterminer s'il convenait d'assouplir davantage ces règles n'entrait pas dans le mandat de

---

[1] Cet article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 avant le 31 décembre 2018, et dresse le bilan des mesures mises en œuvre pour simplifier les règles de mise en accessibilité applicables à l'ensemble du cadre bâti ainsi qu'à la chaîne de déplacement.

2 Claire-Lise Campion, *Réussir 2015. Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics*, mars 2013, p. 52.

simplification du groupe de travail car cela relève de choix politiques de fond.

Le groupe de travail n'a donc pas souhaité toucher au fond de ces règles d'implantation. Il a seulement souhaité clarifier la rédaction de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme, tel qu'issu de l'article 80 de la « loi Macron ».

Pour mémoire, cet article visait à étendre les possibilités de construction dans les zones agricoles hors STECAL des PLU en autorisant les annexes en sus des extensions déjà permises par les lois ALUR et LAAF. Pour éviter que les annexes ne soient implantées trop loin du bâtiment principal dont elles dépendent et contribuent ainsi au mitage des zones agricoles, il convenait toutefois de prévoir que le règlement du PLU délimite le périmètre d'implantation de ces annexes. C'est bien ce qu'a prévu l'article 80, mais dans une rédaction ambiguë qui donne à penser que la délimitation d'un périmètre d'implantation est nécessaire également pour les extensions. Certes, une telle précision est étonnante car par définition une extension est contiguë au bâtiment qu'elle agrandit. Délimiter un périmètre d'implantation est donc inutile pour les extensions. Toutefois, certains services instructeurs ont argué de cette ambiguïté de la rédaction pour imposer une interprétation restrictive de la loi, contraire à l'intention du législateur. Ils considèrent ainsi que la délimitation d'une zone d'implantation est nécessaire non seulement pour les annexes mais aussi les extensions aux constructions existantes. Aucun PLU ne prévoyant une telle délimitation, cela revient à interdire les extensions. Il est donc proposé une rédaction plus claire qui ne laisse aucun doute sur la volonté du législateur d'autoriser ces extensions.

2. Travaux urgents

En cas d'urgence (falaises dangereuses nécessitant des travaux, afflux soudain de population nécessitant des constructions,…), les maires se retrouvent démunis pour faire des travaux en site classé, surtout lorsque ceux-ci nécessitent la consultation de la commission nationale. En effet, les délais précisés par voie légale ou réglementaire pour intervenir sont excessivement longs.

Pour effectuer leurs travaux en urgence, les maires n'ont alors bien souvent que deux choix :

1) attendre la visite des services instructeurs et les réunions des commissions compétentes en prenant le risque d'un accident ;

2) faire les travaux et prendre le risque d'une régularisation impossible car ils n'auraient pas eu le temps de recevoir les éventuelles prescriptions à suivre.

Ces deux écueils sont susceptibles de générer, chacun de leur côté, des risques de contentieux comme de pousser à l'inaction.

Dans le cadre de difficultés particulières, la pratique administrative admet certes parfois des régularisations *a posteriori*. Lorsqu'il ressort d'éléments sérieux qu'il existe un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente, une régularisation après coup n'est en effet pas nécessairement annulée par le juge[1] Mais en l'absence de texte législatif clair, tous actes ou travaux du maire pris dans ces circonstances peuvent facilement être contestés devant le juge, ce qui entraîne une procédure contentieuse lourde, longue et malgré tout incertaine, avec des cas de jurisprudence où la notion d'urgence ou de « circonstances exceptionnelles » n'a pas été retenue.

Vos rapporteurs proposent donc :

1°) de réduire de 4 mois à 1 mois le délai d'information préalable de l'administration en cas de travaux en sites inscrits ;

2°) de permettre la réalisation de travaux en cas d'urgence sur les sites en cours de classement ;

3°) de créer le cadre légal permettant au Gouvernement de prendre les dispositions règlementaires nécessaires pour créer une procédure accélérée dans les cas d'urgence de modification de l'état des monuments naturels et sites classés. Dans ce cas, une autorisation spéciale de travaux est nécessaire mais les délais d'obtention avant que naissent des décisions implicites de rejet ou des avis réputés favorables ne sont pas compatibles avec des cas d'urgence. Le dispositif ne remet pas en cause les précisions apportées par le décret n° 2015-836 du 9 juillet 2015 relatif à la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme qui met en place un mécanisme de décision implicite, mais invite le pouvoir réglementaire à prévoir un dispositif accéléré en cas d'urgence[2].

---

[1] *Cf.*, par exemple, CE n° 00238 du 17 novembre 1978 : La circonstance qu'un arrêté préfectoral prescrivant des travaux en vue de rétablir le cours normal d'une rivière soit intervenu après l'exécution d'office, en raison de l'urgence, d'une partie de ces travaux, ne l'entache pas de détournement de pouvoir.

[2] Sur ces deux derniers points, la suggestion des services en charge des sites et des espaces protégés d'inscrire dans la loi certaines pratiques de régularisation actuelles pourrait également être reprise en ajoutant l'alinéa suivant : « *Toutefois, les travaux urgents indispensables à la sécurité des biens ou des personnes peuvent être réalisés après information de l'autorité compétente, sans préjudice de leur régularisation ultérieure* ».

II. DES RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DU PARLEMENT OU DU GOUVERNEMENT DANS LE MÊME CHAMP

Outre les mesures qui figurent dans sa proposition de loi, le groupe de travail a souhaité attiré l'attention du Gouvernement et du Parlement sur un certain nombre d'autres sujets qu'il a rencontrés lors de ses travaux. Il ne lui était pas possible de les inclure dans son texte, qu'il s'agisse de points relevant du domaine règlementaire, voire des pratiques administratives (A), de sujets relatifs à des projets de textes en cours d'élaboration (B) ou encore de problématiques structurelles d'ampleur méritant des investigations complémentaires (C).

A. DES PROPOSITIONS D'ÉVOLUTIONS IMMÉDIATES DES RÈGLEMENTS OU DES PRATIQUES

Au cours de ses travaux, le groupe de travail a pu observer la complexité de certains règlements et de certaines pratiques relatives à l'urbanisme, à la construction et au droit des sols, qu'il invite le Gouvernement à simplifier.

La maîtrise de l'inflation normative ne saurait, en effet, relever de la responsabilité exclusive du législateur, dans la mesure où les lois ne sont, en elles-mêmes, ni l'unique, ni sans doute la principale source de complexité. Dans son rapport de 1992 consacré à la sécurité juridique, le Conseil d'État rappelait bien la place occupée parmi ces sources par « les décrets réglementaires » ainsi que par « *la masse énorme que constituent les arrêtés ministériels, préfectoraux ou municipaux, les décisions réglementaires des autorités administratives indépendantes, les circulaires et instructions émanant tant du pouvoir central que des autorités décentralisées.* »[1]

C'est pourquoi les propositions d'évolutions règlementaires suivantes, qui sont directement issues des résultats apportés par les acteurs de terrain à la consultation nationale ou des échanges survenus avec certains représentants lors des auditions et des tables rondes, nécessitent d'être mises en œuvre. Le présent rapport, centré sur les dispositions législatives, ne présente qu'un résumé des points de simplification de nature règlementaire. Ils figureront dans un document plus complet sous forme d'un « *catalogue* », tome II du présent rapport, dont le Conseil national d'évaluation des normes et le Gouvernement ont vocation à se saisir.

1. Urbanisme

Dans le domaine de l'urbanisme, les principales pistes de simplification règlementaire concernent **les procédures d'autorisation**

[1] Conseil d'État, *Rapport public 1991*, mai 1992.

individuelles. Le groupe de travail invite le Gouvernement à réfléchir, notamment à :

– la **création d'une procédure de déclaration préalable modificative**. En effet, en l'absence d'une telle procédure modificative, dès lors, la modification des travaux objet de la déclaration préalable nécessite le dépôt d'un nouveau dossier portant sur la totalité des travaux. Dans un second temps, il conviendrait également de modifier l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, pour rajouter la déclaration préalable modificative, après le permis modificatif. La DP modificative suivrait ainsi le même régime contentieux que le PC modificatif ;

– l'**introduction d'une exception complémentaire à l'article R. 421-2 du code de l'urbanisme** relatif aux travaux dispensés de déclaration préalable, en précisant que les **abris de jardin** d'une certaine superficie, par exemple inférieurs ou égaux à, par exemple, 10 mètres carrés et d'une hauteur inférieure ou égale à 2,80 mètres et non visibles depuis la voie publique ne seraient pas soumis à déclaration préalable ;

– la **clarification de ce qui relève de la déclaration préalable et du permis d'aménager dans les opérations d'aménagement / lotissement.** Codifiant la jurisprudence, la partie règlementaire du code de l'urbanisme pourrait préciser que peuvent faire l'objet d'une déclaration préalable les divisions du sol nécessitant uniquement les équipements propres à l'opération de construction, c'est-à-dire les branchements et raccordements à la charge des constructeurs ;

– l'**allègement de la procédure de permis de construire lorsque le pétitionnaire a eu contractuellement recours au conseil d'un architecte ou d'un conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement** (CAUE) pour un projet d'une surface inférieure au seuil obligatoire. L'autorisation d'urbanisme serait alors obtenue dans un délai plus court. Le code de l'urbanisme ne prévoit pour l'instant que des majorations du délai d'instruction de droit commun (deux mois). Un nouvel article pourrait prévoir une réduction de ce délai en cas de dépôt d'un permis de construire dit déclaratif ;

– l'**intégration de la procédure d'autorisation de défrichement à la procédure d'autorisation d'urbanisme**, sur le fondement des dispositions de l'article L. 425-1 du code de l'urbanisme, qui dispose : « *Lorsque les constructions ou travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-4 sont soumis, en raison de leur emplacement, de leur utilisation ou de leur nature, à un régime d'autorisation ou à des prescriptions prévus par d'autres législations ou réglementations que le code de l'urbanisme, le permis de construire, le permis d'aménager, le permis de démolir ou la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu d'autorisation au titre de ces législations ou réglementations, dans les cas prévus par décret en Conseil d'État, dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente.* » Ainsi, l'autorisation d'urbanisme pourrait tenir lieu d'autorisation au titre de la législation en matière de défrichement, dès lors

que ledit défrichement a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente. Cela suppose de rajouter un article à la suite des articles R. 425-1 et suivants du code de l'urbanisme pour faire entrer le cas des travaux nécessitant une autorisation de défrichement dans la liste des procédures intégrées. Néanmoins, l'accord du préfet sur le défrichement sera toujours nécessaire pour obtenir l'autorisation d'urbanisme. Une procédure intégrée permettra seulement de déposer un dossier unique pour obtenir les deux autorisations ;

– l'**inversion du sens d'une non-réponse de l'autorité environnementale lorsqu'elle est saisie par un porteur de projet d'une demande d'évaluation environnementale au cas par cas.** Actuellement, l'absence de décision notifiée au terme du délai de deux mois vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale (art. R. 122-18), ce qui oblige les DREAL à motiver leurs avis dans 90% des dossiers qui leur sont soumis. Inverser le principe permettrait de soulager grandement le travail des services, et donc d'utiliser les ressources dégagées sur des taches plus productives. Cela permettrait aussi de commencer plus tôt les évaluations environnementales lorsqu'elles sont nécessaires, sans attendre le terme du délai de décision tacite. Si ce mécanisme est retenu, il pourrait être étendu aux études d'impact (art. R. 122-3) ;

– l'**extension des fonctionnalités du géoportail de l'urbanisme**, en créant une plateforme, gérée par les services de l'État ou une agence dédiée, qui donnerait accès à toute l'information à jour utile aux porteurs de projets (collectivités, professionnels, particuliers) : normes législatives et règlementaires, formulaires standardisés, fiches pédagogiques et guides pratiques ;

– la **dématérialisation des procédures de demande d'autorisation individuelle de construire** (dans la continuité de la suggestion précédente).

2. Construction (sécurité-incendie, ERP, accessibilité,…)

La profusion de normes afférentes au cadre bâti et, singulièrement, aux établissements recevant du public (ERP), appelle plusieurs séries d'évolutions, dans le but d'alléger les coûts de construction ou de gestion des bâtiments, tout en assurant des niveaux de qualité et de sécurité appropriés.

a) Normes applicables à toutes les catégories de bâtiments

Le cadre règlementaire applicable à l'ensemble des bâtiments, quelle que soit leur nature, pourrait être simplifié sur deux points portés à la connaissance du groupe de travail.

Un sujet de crispation fréquemment relevé par les maîtres d'ouvrage porte sur l'accès aux règles de construction, dont il est parfois difficile pour eux d'avoir une connaissance exhaustive et actualisée. Pour y

remédier, il serait utile d'inviter les services de l'État dans les départements à publier sur leur site Internet un *vade-mecum*, régulièrement mis à jour et recensant les règles de construction applicables aux projets, en fonction de la nature et de la zone d'implantation de ceux-ci. Dans un souci de rationalisation des canaux d'information, cet outil pourrait éventuellement constituer une déclinaison locale et sectorielle du géoportail de l'urbanisme devant être mis en œuvre en application de l'article L. 133-1 du code de l'urbanisme.

Une autre difficulté signalée au groupe de travail concerne l'isolation thermique par l'extérieur (ITE) des bâtiments[1]. Alors que cette technique d'isolation concourt utilement à l'objectif de rénovation thermique du cadre bâti, rappelé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, son utilisation peut se heurter à des obstacles de nature règlementaire lorsqu'elle a pour conséquence d'empiéter sur le domaine public. Par exemple, en avançant une façade de quelques centimètres sur la voirie, l'ITE nécessite le déclassement du domaine public ou la conclusion d'une convention précaire d'occupation du domaine public Dans ce contexte, le Gouvernement pourrait envisager de créer, pour l'ITE, une convention d'occupation du domaine public, cadre règlementaire plus favorable et mieux sécurisé (article R. 431-13 du code de l'urbanisme).

b) Normes applicables aux établissements recevant du public (ERP).

Parmi les différents types de bâtiments, ce sont surtout les établissements recevant du public (ERP) qui préoccupent les acteurs de terrain.

(a) Cadre général

La principale difficulté posée par les normes applicables aux ERP est liée à l'articulation des dispositions du code de l'urbanisme avec celles du code de la construction et de l'habitation.

Une suggestion pourrait donc être d'étudier la possibilité de rapprocher la déclaration préalable, prévue par le code de l'urbanisme, avec l'autorisation de travaux, mentionnée dans le code de la construction et de l'habitation à l'instar de ce qui existe pour le permis de construire qui tient lieu de l'autorisation de travaux indiquée à l'article L. 111-8 du code de la construction (article R. 425-15 du code de l'urbanisme).

[1] Le décret n° 2016-802 du 15 juin 2016 facilitant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme pour la mise en œuvre d'une isolation thermique ou d'une protection contre le rayonnement solaire est venu consolider les possibilités de déroger aux plans locaux d'urbanisme pour l'isolation thermique des bâtiments par l'extérieur (ITE) : il s'agit cependant d'une problématique différente de celle de la présente préconisation, qui porte sur les modalités d'occupation du domaine public à cette fin.

(b) Sécurité Incendie

Les règles de protection contre les risques d'incendie et de panique dans les EPR représentent un « nœud de complexité » connu, dont le principe n'est pas mis en doute mais dont l'application engendre fréquemment des difficultés.

L'intervention des commissions en charge de la sécurité est parfois jugée tardive par les propriétaires ou exploitants d'ERP qui semblent désireux de voir évoluer leur rôle vers davantage d'accompagnement, à un stade précoce des projets. Aussi pourrait-il être opportun d'ouvrir aux porteurs d'un projet d'ERP la faculté de consulter la commission en charge de la sécurité préalablement au dépôt d'une demande de permis ou d'autorisation de travaux, en contrepartie de délais d'instruction éventuellement réduits (articles R. 123-35 et R. 111-19-25 du code de la construction et de l'habitation).

Un autre grief porté par les propriétaires ou exploitants d'ERP à l'égard des commissions en charge de la sécurité est l'insuffisante harmonisation de leurs pratiques. Pour y remédier, un guide pratique pourrait préciser le champ des « *travaux de rénovation / d'aménagement* », dont la note d'information de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du 21 janvier 2016[1] est venue rappeler qu'ils faisaient l'objet de modalités de contrôle simplifiées. Ce guide, élaboré conjointement avec des acteurs de terrain, serait porté à la connaissance des commissions en charge de la sécurité et des responsables d'ERP.

Si une harmonisation des pratiques des commissions en charge de la sécurité est attendue par les propriétaires ou exploitants d'ERP, ces derniers souhaitent dans le même temps leur adaptation aux circonstances locales. Dans cette perspective, le Gouvernement pourrait étudier la possibilité de faciliter la réouverture des ERP fermés depuis plus de 10 mois, en leur permettant sous certaines hypothèses d'être dispensés de visite de réception (article R. 123-45 du code de la construction et de l'habitation).

Afin de permettre aux commissions en charge de la sécurité de disposer de suffisamment de temps pour exercer une application « *facilitatrice* » des règles de sécurité incendie, leur fonctionnement pourrait être simplifié. Dans cette perspective, une expérimentation pourrait être conduite afin, d'une part, de permettre, pour certains types d'ERP et d'autorisations, une procédure d'instruction ne nécessitant pas la réunion de la commission en charge de la sécurité et, d'autre part, de formaliser la possibilité pour le pétitionnaire de saisir dans un délai rapide le représentant de l'État contre une décision prise par la commission en charge de la sécurité[2]. En termes de bonnes pratiques, il serait utile de généraliser celles

[1] Note d'information n° DGSCGC/DSP/SDSIAS/BRIRC/12 du 21 janvier 2016.
[2] Cette préconisation avait été faite dans le rapport d'Éric Doligé, *Mission sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales,* juin 2011, p.153.

de certains préventionnistes distinguant les mesures à prendre en urgence pour le maintien de l'ouverture et les mesures moins urgentes ou accessoires.

(c) Normes réglementaires en matière d'accessibilité

La consultation nationale a permis d'identifier les pistes suivantes de simplification de normes de nature réglementaire :

– **mutualiser les règles d'accessibilité aux sanitaires des personnes handicapées entre établissements recevant du public proches**, soit en modifiant le code de la construction et de l'habitation, soit en émettant une instruction sous forme de circulaire précisant que, dans le cas où l'établissement remplit une mission de service public, les mesures de substitution peuvent prévoir notamment une mutualisation des règles d'accessibilité, notamment pour les installations sanitaires (articles L. 111-7-3 et R. 111-19-10 du code de la construction et de l'habitation) ;

– plus généralement, **donner instruction aux services de l'État de délivrer plus aisément des dérogations** (article R. 111-19-10 du CCH) ;

– **introduire un nouveau critère dérogatoire tendant à admettre la possibilité de l'aménagement d'un seul accès pour les personnes handicapées**, rendant accessible le bâtiment dans des conditions équivalentes à tous les accès aux personnes non handicapées, notamment **pour les centres sportifs** (article R. 111-19-10 du CCH) ;

– **prévoir une procédure simplifiée d'instruction des dossiers de permis de construire comportant un volet ERP pour certaines catégories d'ERP pour lesquels suffirait l'avis favorable de l'instructeur**. La taille, la capacité d'accueil, la destination, ou l'implantation de l'ERP pourraient être des critères pour définir ces catégories (articles R. 111-19-21, R. 111-22, R. 111-23, R. 111-25, R. 111-19-30 du code de la construction et de l'habitation) ;

– **étendre aux ERP neufs les simplifications rendues possibles pour les ERP existants par le décret 2014-1326 du 5 novembre 2014.**

3. Contentieux

Le contentieux de l'urbanisme se nourrit de la complexité de certains documents d'urbanisme qui ne sont pas adaptés à la réalité du terrain. Il pourrait y être partiellement remédié par **l'ouverture aux bureaux d'étude en charge de la rédaction des documents d'urbanisme de la faculté de suivre des formations auprès de professionnels du droit de l'urbanisme**, où seraient analysés notamment quelques exemples de PLU ou de permis annulés à cause d'une rédaction complexe qui aurait pu être simplifiée. Dans le même esprit, sans doute serait-il utile de renforcer la **formation des**

personnels territoriaux de direction et d'encadrement en matière d'urbanisme règlementaire et opérationnel.

Désengorger les juridictions suppose aussi de pouvoir aisément constater l'irrecevabilité d'une requête tardive ou dépourvue d'intérêt à agir. L'absence de la date d'affichage de la demande du pétitionnaire dans de nombreux dossiers neutralise cette possibilité. Pour y remédier, il pourrait être envisagé de prévoir dans les formulaires Cerfa de demandes de permis de construire[1], ou dans un autre document, la présence de cette date d'affichage de la demande du pétitionnaire, afin de permettre au juge de mieux vérifier la recevabilité de la requête tant au niveau des délais que de l'intérêt à agir.

4. Environnement

En matière d'environnement, si la législation est très encadrée par le droit européen, il existe toutefois des marges de manœuvre de simplification en matière réglementaire. Tel est notamment le cas de l'application de la directive « Habitats » transposée aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement. En effet, si les pays européens ont souvent fait le choix d'une transposition littérale de ces articles, une analyse des décisions de la Commission européenne et de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne fait apparaître de grandes divergences dans les traductions réglementaires de ces dispositions d'ordre législatif[2]. Notamment, ce n'est pas tant le principe de la protection des espèces protégées qui est en cause que l'identification de ces espèces protégées, laquelle est d'ordre réglementaire.

Un meilleur équilibre doit pouvoir être trouvé afin que l'objectif de protection des espèces n'aboutisse pas un gel des projets de développement durable de nos territoires. Certaines adaptations de ces textes règlementaires ont déjà eu lieu et il sera sans doute nécessaire d'en évaluer l'impact. Cela a été notamment l'objet du décret n° 2015-1201 du 29 septembre 2015 relatif aux dérogations aux mesures de protection de la faune et de la flore et aux conseils régionaux du patrimoine naturel, qui s'est recentré sur les objectifs réels de protection des espèces en distinguant la notion de « prélèvement » de celle d'« enlèvement » et à simplifier les procédures de transmission de dérogation. Toutefois, **une révision des listes des espèces protégées sur l'ensemble du territoire national devrait pouvoir être opérée : cette liste actuellement non actualisée apparaît déconnectée de certaines réalités locales, certaines espèces n'étant bien heureusement plus aussi menacées qu'auparavant.** Une comparaison avec l'établissement

[1] Exemples formulaires Cerfa n° 13406*5 ou 13409*5.

[2] Voir à ce sujet le rapport du Serdeaut, *Les dérogations dans la directive Habitats et l'interprétation de l'article L. 411-2 du code de l'environnement*, ainsi que le rapport de Jacques Vernier, *Moderniser l'évaluation environnementale*, mars 2015.

de ces mêmes listes dans les pays voisins de l'Union européenne serait également utile afin d'en vérifier la pertinence au regard de la directive.

La **procédure de l'examen au cas par cas pourrait être révisée. Son objectif de simplification suscite parfois des incompréhensions de la part de certains porteurs de projets, et ce d'autant plus que les seuils d'examens retenus sembleraient inférieurs en France par rapport aux autres pays européens.** Tout en veillant à éviter aux porteurs de projets une insécurisation juridique de leurs dossiers au regard du droit européen, **une évaluation et un réexamen des seuils applicables** précisés à l'article R. 122-2 du code de l'environnement permettraient de mieux cibler les projets concernés par la directive 2014/52/UE.

« *Ne pas imposer aux élus des décisions étatiques qui sont incohérentes et qui ne correspondent pas au devenir des territoires* », suggère l'un des répondants à la consultation nationale. Une telle incohérence concerne, par exemple, la définition très incertaine du « hameau ». S'agissant de la loi SRU, il conviendrait de ne pas pénaliser les collectivités dont les projets de logements sociaux font l'objet d'une procédure contentieuse indépendante de leur volonté. Quant au « hameau », il serait utile d'en clarifier la notion par voie réglementaire afin de redynamiser la construction en milieu rural.

5. Patrimoine

L'exigence de réduction des délais relatifs aux opérations d'archéologie préventive devrait pousser à **alléger significativement les exigences portant sur le contenu des rapports de diagnostic et de fouilles** (arrêté du 27 septembre 2004 portant définition des normes de contenu et de présentation des rapports d'opérations archéologiques). Il s'agirait en particulier de prévoir des rapports simplifiés en l'absence de découverte de vestiges.

Toujours en matière d'archéologie, il serait opportun d'**envisager l'allégement des dossiers de demandes de prise en charge ou de subventionnement d'une fouille, la simplification des procédures d'instruction de ces opérations** (par exemple, en déconcentrant le processus d'octroi de subvention) et la réduction des délais relatifs à ces procédures. À cet égard, le délai de 3 mois reconductible une fois dont dispose le préfet de région pour instruire une demande de prise en charge ne peut-il être réduit, s'agissant d'une aide pour laquelle l'administration se trouve dans une situation de compétence liée ? De même, la direction générale des patrimoines a-t-elle vraiment besoin d'un délai de deux mois pour vérifier le caractère complet d'un dossier de demande de subvention dont le contenu a normalement été vérifié en amont par le préfet de région ?

6. Participation du public

Les modalités de consultation des parties prenantes et de participation du public sont des sujets d'inquiétude fréquents, quoique périphériques, pour les acteurs de terrain.

a) Association des parties prenantes

Un certain nombre de critiques ont été portées à la connaissance du groupe de travail quant aux modalités d'association des parties prenantes à l'élaboration des documents d'urbanisme et à l'instruction des autorisations d'urbanisme. L'utilité de ces procédures de consultation ou de notification n'est pas remise en question par les élus locaux, qui savent en tirer les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences. En revanche, leur caractère pléthorique, tardif ou formel est parfois dénoncé par eux.

Une première piste de simplification consisterait à réduire de trois à deux mois le délai dont disposent les services de l'État pour rendre un avis sur le projet de SCOT ou de PLU, dans la mesure où ils peuvent faire valoir leur point de vue bien avant le recueil de leurs avis (articles R. 143-4 et R. 153-4 du code de l'urbanisme).

Une autre difficulté réside dans la multiplicité des consultations des autorités tierces lors de l'instruction des demandes de permis ou de déclaration préalable. Suite aux conclusions du rapport du préfet Duport, qui préconisait de « *réduire le délai de délivrance des avis et accords périphériques au droit des sols* »[1], le Gouvernement a abaissé plusieurs de ces délais de façon à atteindre l'objectif de délivrance des permis de construire en 5 mois[2]. Il est souhaitable d'aller désormais plus loin en définissant, aussi précisément que possible, dans les documents fixant les compétences des autorités tierces, quels sont les périmètres de protection et les types de demandes justifiant leur consultation obligatoire. En précisant ainsi les conditions de saisine de ces autorités, leur consultation serait ciblée sur les demandes d'autorisation présentant un réel enjeu.

Certaines formalités de notification pourraient être allégées, à l'instar de l'obligation de notification de l'exercice du droit de préemption au conseil supérieur du notariat (CSN) par le maire ou le président du groupement de communes, qui doublonne inutilement celle qui s'adresse à la chambre départementale des notaires concernée (articles R. 211-3 et R. 212-2-1 du code de l'urbanisme).

---

[1] Jean-Pierre Duport, *Accélérer les projets de construction*, remis le 3 avril 2015, p. 3.

[2] Décret n° 2015-836 du 9 juillet 2015 relatif à la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme.

b) Participation du public

Les acteurs de terrain consultés ou auditionnés par le groupe de travail ont mis en évidence la nécessité, pour les porteurs de projets, de développer une bonne maîtrise des procédures de participation du public, afin d'éviter les risques de contentieux, ou pire, les situations de blocage. Les procédures de concertation préalable ou d'enquête publique font plus particulièrement l'objet de critiques.

Une première difficulté a trait à la procédure de concertation préalable prévue au titre du code de l'urbanisme. Il paraîtrait opportun que le Gouvernement précise le degré de détail attendu des objectifs de la concertation préalable devant figurer dans la délibération prescrivant l'élaboration ou à la révision des SCOT et des PLU, aux articles R. 143-14 et R. 153-20 du code de l'urbanisme, objectifs dont l'imprécision peut constituer un motif d'annulation contentieuse[1].

Une autre source de contentieux est liée au dossier d'enquête publique. En la matière, la clarification du champ de l'appréciation sommaire des dépenses devant figurer dans les dossiers d'enquête publique des projets faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique – notamment dans le cas des ZAC – paraît nécessaire dans la mesure où cette « appréciation » donne fréquemment lieu à contestation (article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Un important contentieux est dû au rapport d'enquête et aux conclusions motivées élaborées par les commissaires-enquêteurs, et dont l'insuffisance est source fréquente de fragilité juridique**.** Il conviendrait que le Gouvernement détaille le contenu de ces documents, en indiquant notamment les modalités selon lesquelles le commissaire-enquêteur doit prendre en compte les observations du public ou du responsable du projet, et motiver ses conclusions (article R. 123-19 du code de l'environnement).

Corrélativement, il pourrait aussi être utile d'étendre au rapport d'enquête le dispositif par lequel le juge administratif, de sa propre initiative ou informé par l'autorité compétente pour organiser l'enquête, peut demander au commissaire-enquêteur de compléter ses conclusions dans un délai de quinze jours, s'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces dernières (article R. 123-20 du code de l'environnement).

Cependant, le renforcement de l'efficacité et de la qualité des enquêtes publiques ne saurait passer exclusivement par des moyens juridiques ; il nécessite aussi et surtout des moyens matériels et humains. En prenant appui sur la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs (CNCE) et des compagnies régionales notamment, il importe en effet de « professionnaliser » davantage la fonction de commissaire-enquêteur, en veillant à renforcer la formation juridique et technique des commissaires-

[1] Conseil d'État, *Commune de Saint-Lunaire*, 10 février 2010, n° 327149.

enquêteurs et à favoriser la diffusion de bonnes pratiques ainsi que le partage d'expériences. **Dans cette perspective, il pourrait être utile que le Gouvernement conduise une évaluation destinée à renforcer les modalités de recrutement, les méthodes d'enquête et les conditions d'indemnisation des commissaires-enquêteurs.**

7. Les relations avec les services de l'État

Plusieurs élus et professionnels rencontrés ont fait part au groupe de travail du manque de disponibilité des services de l'État, dont le point de vue diffère souvent, au surplus, selon les services consultés. Le référent juridique unique départemental proposé par vos rapporteurs pourrait animer des réunions trimestrielles par arrondissement avec les instructeurs en charge de l'urbanisme au sein des collectivités. Ce « club des instructeurs » aurait pour objectif de **mieux accompagner le transfert des compétences d'urbanisme et d'avoir sur des cas précis, concrets et techniques, des échanges entre les instructeurs et les services de l'État** (préfectures, DDT[1], DREAL[2], ABF…), notamment ceux chargés ensuite du contrôle de légalité, pour s'approprier des réflexes juridiques et mieux identifier en amont certains problèmes. Il s'agit **de mieux assurer une transition** qui a manqué dans les faits lors du transfert de la compétence « autorisations droit du sol » (ADS)**.**

Le sentiment de complexité provient parfois tout autant des textes que des interprétations –facilitatrices ou non- de ces textes, qui peut aboutir à une impression d'inégalité, voire d'iniquité, comme en témoigne cette réponse à la consultation nationale : *« Il y a des différences dans l'application de la loi d'un département à l'autre ».* **Le Gouvernement devrait permettre une harmonisation des pratiques facilitatrices, éventuellement en assurant leur promotion par un guide des bonnes pratiques.**

Afin d'accompagner au mieux les collectivités dans leurs nouvelles compétences en matière d'instruction du droit des sols, le contrôle de légalité a parfois été renforcé en préfecture en matière d'urbanisme. Mais cela s'est effectué au prix d'un contrôle parfois mal compris des élus, **avec des délais artificiellement rallongés par la demande de pièces complémentaires au dernier moment. Ces retards du contrôle de légalité sont d'inutiles sources d'insécurité juridique pour les collectivités et porteurs de projets.** Une meilleure information sur les pièces nécessaires à l'instruction devrait pouvoir être délivrée en listant de manière uniforme sur le territoire national les pièces demandées et en veillant à encadrer et harmoniser les différentes pratiques des préfectures.

---

[1] Direction départementale des territoires.
[2] Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

Au-delà des lieux de dialogue informels, il serait par ailleurs nécessaire **de promouvoir les outils modernes nécessaires à l'information des différents acteurs** (élus, professionnels, grand public). Il s'agit d'aborder le « virage numérique », y compris en matière de droit de l'urbanisme. **Le retrait et le dépôt de certains documents par ordinateur et internet devraient pouvoir être généralisés et proposés sur l'ensemble du territoire**. **Pour réussir ce « virage numérique » en matière d'urbanisme**, il apparaît nécessaire de prévoir : 1) la création d'une plateforme nationale dédiée – et régulièrement mise à jour – gérée par les services de l'État, qui donnerait accès à toute information utile aux porteurs de projet et serait un instrument de simplification tant pour les élus que les citoyens que les porteurs de projets ; 2) l'expérimentation et la mise en œuvre de possibilités de dépôt de permis par voie numérique via des sites dédiés ; 3) une déclinaison départementale reprenant les normes d'urbanisme applicable par zones en améliorant le dispositif Géoportail[1].

De la même manière, **un espace dédié aux collectivités en matière d'urbanisme pourrait faciliter la mission des collectivités dans leur travail de rédaction et de meilleure appréhension de leurs documents d'urbanisme.** Les différents textes et schémas applicables à leurs communes y seraient présentés, ainsi qu'un guide pratique en matière de rédaction des PLU. De tels guides existent déjà dans certains départements mais ils ne sont pas toujours actualisés et ne correspondent pas toujours aux besoins des collectivités. Un guide pratique sur « l'écriture du PLU » adapté aux différents territoires, dûment mis à jour, et consultable sur la plateforme numérique précitée serait ainsi très utile[2].

B. DES POINTS DE VIGILANCE SUR LES TEXTES EN COURS DE RÉDACTION OU D'ADOPTION : LES PROJETS D'ORDONNANCE

Parallèlement à l'activité du groupe de travail, le Gouvernement a lancé, suite à plusieurs dispositions d'habilitation issues notamment de la « loi Macron », des chantiers destinés à aboutir à la rédaction d'ordonnances. Il n'eut pas été de bonne méthode que d'interférer avec ce processus. Cependant, les textes en gestation ne sont pas sans impact potentiel sur le champ du groupe de travail. Aussi a-t-il souhaité en présenter les linéaments ainsi que les points de vigilance à assurer, notamment dans la perspective de la ratification ultérieure des textes concernés.

---

[1] Voir *Urbanisme* (section A, sous-section 1).

[2] À l'image de ce qu'a pu faire le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH) avec un séminaire sur l'écriture des PLU dont les résultats sont consultables en ligne sur www.gridauh.fr.

1. Les projets d'ordonnance

La **loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques** a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances dans le domaine de l'urbanisme, le terme de ces habilitations étant fixé au 6 août 2016.

L'**article 103** permet au Gouvernement de généraliser et de codifier les autorisations uniques pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à la loi sur l'eau (1° et 2°).

L'**article 106** prévoit, quant à lui, plusieurs textes tendant à :

– accélérer l'instruction et la prise des décisions relatives aux projets de construction et d'aménagement (1°) ;

– modifier les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes (2°) ;

– réformer les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de projets, plans et programmes et de certaines décisions (3°) ;

– et accélérer le règlement des litiges relatifs aux projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (4°).

Plus récemment, deux projets de loi, en cours d'examen au Parlement, sollicite du Parlement l'habilitation du Gouvernement à prendre diverses mesures de simplification dans deux secteurs : le logement, d'une part, et la domanialité publique, d'autre part.

Tout d'abord, **le projet de loi n° 3679** « ***égalité et citoyenneté*** », déposé à l'Assemblée nationale le 13 avril dernier, autoriserait le Gouvernement, en son article 33, à légiférer par ordonnances afin de :

– simplifier certaines règles applicables au logement locatif social (1°, 2°,3°) ;

– procéder à une nouvelle rédaction à droit constant du code de la construction et de l'habitation afin d'en clarifier la rédaction, en y intégrant les dispositions propres à l'allocation familiale et à l'allocation de logement social (4°, 5°) ;

– simplifier certaines règles relatives au logement privé (6°, 8°, 9°) ;

– permettre l'émergence d'une autorité unique exerçant l'ensemble des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne (7°) ;

– accompagner les fusions d'établissements publics à fiscalité propre prévues par les schémas départementaux de coopération intercommunale, en facilitant l'exercice de la compétence relative au plan local d'urbanisme, aux documents en tenant lieu et à la carte communale (10° et 11°) ;

– et préciser les règles afférentes à la sécurité des ascenseurs (12°).

De son côté, **le projet de loi n° 3623 relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique**, enregistré à l'Assemblée nationale le 30 mars 2016, comprend, en son article 15, deux habilitations permettant au Gouvernement de simplifier les règles en matière :

– d'occupation et de sous-occupation du domaine public (1°) ;

– et des transferts de propriété réalisés par les personnes publiques (2°).

2. Les points de vigilance

Bien que les mesures de simplification engagées par le Gouvernement en matière d'urbanisme aillent dans le bon sens, **le groupe de travail ne peut cependant qu'être vigilant et prudent sur l'abondant recours aux ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution.**

a) Ordonnance prévue par l'article 103 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

S'agissant de **l'ordonnance devant être prise sur le fondement de l'article 103 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015**, le texte provisoire porté à la connaissance du groupe de travail[1] soulève de nombreuses difficultés.

Selon le ministère, il est prévu que cette ordonnance porte création d'un « *permis environnemental unique* » codifié et harmonisé. Cette initiative est particulièrement intéressante : elle doit permettre, en regroupant des autorisations aujourd'hui distinctes autour d'une procédure commune – avec un dossier d'instruction, un service instructeur, une étude d'impact, et une enquête publique uniques – [2], de passer d'une « *approche par procédure* » à une « *approche par projet* ». En outre, il est également envisagé de généraliser la faculté pour les porteurs de projets de recourir à un « *certificat de projet* », selon des modalités toutefois simplifiées : le certificat continuerait de fixer à

[1] *Projet de texte en date du 10 mai 2016.*

[2] Le permis environnemental unique regrouperait, pour les projets relevant d'une autorisation au titre des installations classées pour l'environnement (ICPE) ou des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à la loi sur l'eau, les autorisations accordées par l'État au titre :

- du code de l'environnement (autorisation au titre des ICPE ou des IOTA, autorisation spéciale au titre des réserves naturelles nationales ou des réserves naturelles de Corse, autorisation spéciale au titre des sites classés, dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés, agrément pour l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés, agrément des installations de traitement des déchets) ;
- du code forestier (autorisation de défrichement) ;
- et du code de l'énergie (autorisation d'exploiter et approbation du projet de transport et de distribution de l'énergie).

l'administration des délais prescriptifs, mais n'emporterait plus cristallisation du droit.

Ces généralisations intervenant moins de deux ans après les premières expérimentations, alors même que les implications de ces types d'outils sur la sécurité juridique des projets sont encore mal appréhendées, la ratification de ce texte doit être l'occasion d'un débat approfondi au Sénat.

Au cours des auditions qu'il a organisées, le groupe de travail a pu constater l'intérêt de prendre en compte le retour d'expériences des acteurs de terrain, en particulier des services déconcentrés de l'État. Ces derniers ont notamment insisté sur la nécessité, dans le cadre de la généralisation du « *permis environnemental unique* », de :

– **prévoir une phase de cadrage préalable suffisante** pour permettre aux porteurs de projets d'obtenir auprès de l'administration la communication des renseignements utiles à leurs projets ;

– **tenir compte des besoins des pétitionnaires pour la définition du périmètre du permis environnemental**, une personne auditionnée ayant par exemple suggéré d'intégrer à ce permis, lorsqu'il concerne les projets soumis à la loi sur l'eau, l'autorisation de pêche de sauvegarde prévue à l'article L. 436-9 du code de l'environnement ;

– **veiller à la bonne articulation de l'autorisation environnementale unique, délivrée par l'État, avec les autorisations d'urbanisme, qui continueront de relever de la compétence des communes ou de leurs groupements**, afin d'éviter que les dossiers et les procédures ne soient redondants ou que leurs effets juridiques soient peu synchrones ;

– et **préparer les services déconcentrés de l'État à sa mise en œuvre**, en favorisant une organisation en « mode projet » en leur sein.

Par ailleurs, **le projet d'ordonnance pourrait utilement être articulé aux propositions du groupe de travail relatives à la création d'une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux et à l'institution d'un référent juridique unique départemental. En effet, la conférence pourrait être le lieu idoine du cadrage préalable, ainsi qu'une instance de dialogue tout au long des procédures concernées.**

b) Ordonnances prévues à l'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

S'agissant des **ordonnances devant être prises en application de l'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015**, celle tendant à accélérer l'instruction et la prise des décisions relatives aux projets de construction et d'aménagement (1°) a déjà été prise[1], au contraire de celle tendant à accélérer

[1] Ordonnance n° 2016-354 du 25 mars 2016 relative à l'articulation des procédures d'autorisation d'urbanisme avec diverses procédures relevant du code de l'environnement,

le règlement des litiges relatifs aux projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (4°).

- **Projet d'ordonnance relatif à l'évaluation environnementale**

Parmi ces ordonnances, **le groupe de travail a eu communication d'une version de travail[1] de l'ordonnance destinée à modifier les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes (2°)**. Ce texte a pour ambition de simplifier les procédures d'évaluation environnementale, tout en garantissant un niveau constant de protection de l'environnement et un degré accru de compatibilité avec les exigences issues du droit de l'Union européenne.

Fondé sur le principe « *un projet, une étude d'impact* », le texte intégrerait plusieurs dispositions facilitatrices.

Tout d'abord, **le projet d'ordonnance prévoit un allègement des études d'impact et des enquêtes publiques qu'elles impliquent.** En l'état actuel du droit, quand bien même une opération d'aménagement aurait donné lieu à étude d'impact, les projets qui en découlent peuvent nécessiter à leur tour une telle étude. Afin d'éviter ces redondances, il est prévu par le texte que l'étude d'impact initiale puisse tenir lieu des suivantes, ou être actualisée après consultation du public, éventuellement par voie électronique.

Dans un même souci de rationalisation, **le projet d'ordonnance crée deux procédures, qui visent à permettre la réalisation d'une évaluation environnementale et d'une enquête publique unifiées pour différents projets, plans ou programmes.** La procédure est dite « *commune* » lorsque l'évaluation environnementale d'un projet est menée concomitamment à celle d'un autre projet, d'un plan ou d'un programme. Elle est dite « *coordonnée* » lorsque l'évaluation environnementale d'un programme ou d'un plan peut valoir étude d'impact pour un projet intervenant postérieurement.

Bien que ces dispositifs soient susceptibles de rationaliser les procédures et d'en renforcer la célérité, il convient d'être attentif :

– à **la dualité des procédures communes et coordonnées**, qui pourraient être difficiles à distinguer en pratique, et donc à appliquer ;

– et **aux restrictions qui pourraient être posées à leur usage** : la première procédure a pour condition que l'autorisation du projet et l'élaboration du plan ou du programme soient « *menées concomitamment* », et la seconde que l'évaluation environnementale et la participation du public pour le plan ou le programme aient également « *porté* » sur le projet.

---

complétée par décret n° 2016-355 du 25 mars 2016 relatif à l'articulation des procédures d'autorisation d'urbanisme avec diverses procédures relevant du code de l'environnement.

[1] Projet de texte en date du 13 février 2016.

Outre ces considérations techniques, **c'est surtout à l'absence de « *sur-transposition* » des dispositions des directives européennes[1] qu'il convient de veiller. Dans cette perspective, le groupe de travail suggère que le Gouvernement s'assure que le projet d'ordonnance n'excède pas les obligations prévues par le droit de l'Union européenne.**

- **Projet d'ordonnance relatif à la participation du public**

Un dernier projet d'ordonnance dont le groupe de travail a pris connaissance[2] est celui visant à réformer les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de projets, plans et programmes et de certaines décisions (3°). Ce texte a pour objectif de moderniser les modalités du débat public et de renforcer ainsi la légitimité des projets d'urbanisme et des opérations d'aménagement. Pour ce faire, il prévoit la création d'un dispositif de participation du public en amont des projets, ainsi qu'un mécanisme de consultation des électeurs sur des projets locaux.

S'il comporte plusieurs dispositions de nature à simplifier ou sécuriser le cadre juridique existant, ce texte présente néanmoins des points de complexité. Face à ces difficultés, il importe:

– d'**alléger le dispositif de participation du public en amont des projets**, en veillant à ce que la *déclaration d'intention*, qui en constitue le point de départ, ne soit pas perçue comme une charge administrative par les porteurs de projets auxquels elle s'applique ;

– de **favoriser le recours à l'enquête publique unique**, en envisageant par exemple que l'absence de réponse apportée par le représentant de l'État à une demande faite par un porteur de projet dans un délai d'un mois vaille acceptation ;

– d'**alléger le formalisme de l'enquête publique**, notamment en réduisant ses délais ou en la remplaçant par sa mise à disposition pour le public pour certains projets ayant déjà fait l'objet d'une concertation préalable ;

– de **sécuriser le dispositif de l'enquête publique complémentaire**, en le distinguant mieux du mécanisme proche de la suspension d'enquête et en l'enserrant éventuellement dans un délai légal ;

---

[1] Le projet d'ordonnance transpose la directive 2014/52/UE du 16/04/14 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

[2] Projet de texte en date du 26 janvier 2016. Depuis lord, l'une des ordonnances prévues au 3° de l'article 106 de la loi a été déposée (ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement).

– et d'**encadrer les délais relatifs à la participation du public**, en permettant au porteur d'un projet soumis à enquête publique de bénéficier d'une possibilité de recours, le cas échéant devant le juge des référés.

Aussi le Gouvernement pourrait-il utilement étudier, sur ces points soumis à sa réflexion par le groupe de travail, **la possibilité d'ajuster le projet d'ordonnance**, de manière à ce que les objectifs de participation du public et de simplification du droit progressent de concert.

c) Ordonnances prévues par le projet de loi n° 3789 « égalité et citoyenneté » et par le projet de loi n° 3623 relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Pour ce qui est enfin des **nouvelles habilitations prévues par les projets de loi n° 3679 « *égalité et citoyenneté* » (article 33) et n° 3626 sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de l'activité économique (article 15)**, elles seront prochainement examinées par le Parlement.

À cette occasion, **le groupe de travail souhaite que le Gouvernement précise au Sénat le contenu des projets d'ordonnances qu'il envisage de prendre sur le fondement de ces nouvelles habilitations**, afin que le législateur soit pleinement en mesure de juger de l'opportunité de déléguer sa compétence au Gouvernement dans ce domaine.

C. DES CHANTIERS DE RÉFORME PLUS STRUCTURELS À OUVRIR

Certains des sujets rencontrés par le groupe de travail relèvent du législateur. Mais ils sont d'une telle ampleur qu'ils excèdent le champ d'action du groupe de travail et de sa proposition de loi, et qu'ils méritent tant un examen spécifique que des investigations complémentaires. Sans souci d'exhaustivité, vos rapporteurs ont souhaité aborder huit de ces sujets : la politique d'accessibilité, l'avenir de l'archéologie préventive et de son financement, la nécessaire conciliation entre environnement et dynamisme économique dans les territoires littoraux et de montagne, la police de l'urbanisme, le régime des enseignes publicitaires, des pistes de simplification du droit de l'environnement, la crise et la nécessaire revitalisation des centres-villes, la question des changements d'usage et de destination des locaux.

1. La législation sur l'accessibilité

La loi de 2005 a constitué une étape essentielle dans la reconnaissance réelle du handicap et des besoins des personnes handicapées. Pour autant, les choix alors retenus ont été marqués par un très haut niveau d'engagement, qui n'est pas sans induire de nombreuses difficultés pour les acteurs chargés de leur mise en œuvre.

Sans entrer dans les considérations relatives à la conception intérieure des logements et à leur moindre adaptabilité pour les personnes non handicapées, une première conséquence objective de la loi est bien sûr le coût des mesures exigées de ces acteurs, en particulier les collectivités territoriales, les transporteurs et les exploitants d'ERP. Pour la seule année 2014, le Conseil national d'évaluation des normes a chiffré ces mesures à 466 M€ au titre des dispositions relatives à l'accessibilité des personnes en situation de handicap ou de mobilité réduite, et à 245 M€ au titre plus particulier de l'accessibilité des ERP.

Une deuxième conséquence, plus difficile à mesurer, est celle des surcoûts en matière de construction de logements ou de bâtiments. Aucune méthodologie de calcul ne fait l'unanimité mais un groupe de travail promoteurs immobiliers-logement social-constructeurs de maisons individuelles (FPI-USH-UMF) a chiffré le surcoût de l'accessibilité pour des logements de taille moyenne (55 m²) à environ 4%. D'autres, comme le président de l'Institut du management des services immobiliers (IMSI), évoquent plutôt 7%. Quoiqu'il en soit, conformément à l'« effet cocktail » des normes déjà signalé, on relèvera que ce surcoût s'ajoute à d'autres issus des normes de performance énergétique relatives à l'acoustique, à la pollution des sols, à la loi sur l'eau,… Au total, le groupe FPI-USH-UMF a estimé le surcoût règlementaire et normatif entre 2000 et 2011 entre 23 % et 38 %.

Le groupe de travail du Sénat a constaté les efforts consentis par les gouvernements successifs pour revenir sur certaines de ces normes trop rigides ou inadaptées (*cf.* bilan des simplifications en annexe n° 4).

Au-delà, on peut néanmoins s'interroger, à l'instar du secrétaire d'État à la simplification, lors de son audition par la délégation le 26 mai dernier, **sur la pertinence de maintenir l'objectif matériel phare** issu de la loi de 2005 **de 100% de logements accessibles, en particulier dans les centres-villes à rénover**. Vos rapporteurs en comprennent la dimension symbolique forte et en approuvent sans réserve l'objectif politique. Il est cependant de leur responsabilité d'exprimer leurs doutes sur les voies et moyens retenus pour atteindre cet objectif. Faut-il conserver cette norme des 100% ou peut-on lui substituer des règles plus souples ? Il pourrait s'agir, par exemple, de limiter la règle des 100% aux rez-de-chaussée, de lui adjoindre une proportion raisonnable, de 15 à 20 %, dans chaque bâtiment collectif, de logements accessibles et d'accepter, pour le surplus, de concevoir des logements adaptables, c'est-à-dire dont les structures permettent la transformation en logement accessible à une personne handicapée.

Recommandation n° 1 : réexaminer la pertinence de l'objectif de 100% de logements accessibles au profit d'une proportion ajustée et conjuguée à la conception systématique de logements adaptables.

Une autre piste importante consisterait à **ouvrir aux logements locatifs sociaux construits directement par les organismes HLM ou par des sociétés d'économie mixte le régime dit des « travaux modificatifs » jusqu'à présent limité aux logements construits en VEFA.** Les dispositions sur l'accessibilité étant codifiées à l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation, cette extension nécessite l'intervention du législateur.

Un amendement en ce sens avait été adopté au Sénat lors de l'examen, en juin 2015, du projet de loi de ratification de l'ordonnance du 26 septembre 2014 sur l'accessibilité. Mais l'Assemblée nationale avait écarté cette disposition, de crainte que, faute d'une règle fixée en matière de financement de l'adaptation des logements, le locataire handicapé ne soit placé dans la position de demandeur et implicitement écarté de l'attribution d'un logement en raison des surcoûts inhérents pour le bailleur.

Recommandation n° 2 : ouvrir aux logements locatifs sociaux construits directement par les organismes HLM ou par des sociétés d'économie mixte le régime dit des « travaux modificatifs », jusqu'à présent limité aux logements construits en VEFA.

Le régime des travaux modificatifs

L'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées ouvre la possibilité à l'acquéreur, pour les logements vendus en état futur d'achèvement (VEFA), de demander au promoteur la réalisation de travaux modificatifs de façon à ne pas reprendre l'essentiel des normes d'accessibilité, sous trois réserves permettant son adaptation ultérieure par des travaux simples :

- le logement doit être visitable par une personne handicapée (entrée, séjour, cheminement entrée-séjour) ;
- l'agencement des locaux doit garantir la possibilité d'une mise en accessibilité ultérieure du logement ;
- la fourniture par le promoteur, lors de la livraison du logement, d'un plan correspondant au logement dans sa configuration vendue et dans sa configuration conforme à la réglementation.

Plus généralement, la mise en œuvre de la législation sur l'accessibilité a posé le problème des délais de mise en application, souvent mal appréciés par l'exécutif, voire par le législateur. Des normes aussi ambitieuses que celles établies à partir de 2005 ne pouvaient pas raisonna-

blement être appliquées du jour au lendemain. **Ce dossier constitue un exemple-type de ceux pour lesquels la réflexion sur les conditions de mise en œuvre devrait être aussi importante que celle portant sur le fond des mesures**.

2. L'Archéologie préventive et son financement

L'archéologie préventive demeure un sujet épineux à propos duquel se multiplient les rapports sans que des décisions d'ensemble soient prises. Dans son rapport public de 2015, la Cour des comptes déplorait : « *La période récente a davantage été marquée par la production de rapports sur l'archéologie préventive à la demande du ministère de la Culture et de la Communication (Livre blanc en 2013, enquête nationale de l'inspection des patrimoines en 2014, rapport parlementaire en 2015) que par les réformes ou décisions* […] »

Notre assemblée s'est penchée sur la question à de nombreuses reprises de façon à améliorer la conciliation entre la recherche archéologique et le développement économique. Très récemment encore, le 27 avril 2016, notre commission de la Culture du Sénat a organisé une nouvelle table ronde sur l'archéologie préventive.

Le sujet ne progresse que faiblement pour plusieurs raisons. La première tient au sujet et au fait que tous souhaitent éviter la destruction de vestiges archéologiques d'importance lors de travaux tout en voulant faciliter la réalisation desdits travaux. La contradiction est inhérente au problème. La deuxième raison provient du télescopage de deux séries d'exigences, les unes sont scientifiques et portent sur la qualité à attendre des projets de diagnostics et de fouilles, les autres sont économiques et concernent la viabilité des projets locaux. La troisième résulte du fait que les acteurs du débat donnent parfois l'impression qu'ils se livrent à une véritable guerre de religion pour ou contre l'archéologie préventive. Une quatrième raison, et non la moindre, est que l'une des difficultés fondamentales de l'archéologie préventive est l'insuffisance des financements qui lui sont attribués.

Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas que ce sujet ne cesse de revenir sur le devant de la scène, quelles que soient les majorités, les évolutions budgétaires ou la situation des acteurs privés ou publics, comme l'INRAP.

Vos rapporteurs n'ont pas souhaité, dans la proposition de loi qu'ils ont conçue, aller au-delà d'évolutions limitées en la matière. Les temps n'étaient pas mûrs, les faits insuffisamment établis. Par ailleurs, il eut été de mauvaise pratique que d'interférer avec les travaux conduits par notre commission de la Culture dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la liberté de création, l'architecture et le patrimoine, dit LCAP.

Le législateur et le pouvoir réglementaire se sont essayés à cadrer l'archéologie préventive et à limiter les contraintes qu'elle fait peser sur les activités économiques et sociales et sur les projets locaux en bordant cette activité de multiples délais. C'était indispensable. Vos rapporteurs proposent quelques compléments en la matière dans leur proposition de loi.

Mais cet exercice d'encadrement par les délais atteint aujourd'hui ses limites. Sans une réflexion, à nouveaux frais, sur le financement de l'archéologie préventive, les insuffisances du dispositif actuel ont peu de chance de pouvoir être surpassées. Certes, la budgétisation, par la loi de finances 2016, de la redevance d'archéologie préventive (RAP) constitue un élément de stabilisation de ce financement. Mais il ne règle pas tous les problèmes et en crée d'autres. C'est ainsi que l'ANACT[1], qui représente les services archéologiques des collectivités territoriales, s'est inquiétée des risques que cette réforme fait peser sur la visibilité des collectivités quant au montant de RAP qu'elles percevront en contrepartie de la conduite de diagnostics. Elle a préconisé de revenir au principe d'une taxe affectée que le liquidateur de la redevance reverserait directement à la collectivité territoriale qui prendrait en charge la réalisation d'un diagnostic.

En matière de financement, la Cour des comptes avait soulevé la question fondamentale dans son rapport public 2015 :

« […] *la question posée par le référé demeurait en 2015 : soit les activités de service public (diagnostics, recherche et valorisation scientifiques) sont financées par le produit de la taxe affectée et leur niveau doit alors être corrélé au produit estimé de la taxe, soit une telle régulation de l'activité d'archéologie préventive par les moyens apparaît contraire aux objectifs scientifiques de la discipline et le financement de ces activités ne doit plus être assuré par la seule RAP*[2]. »

Plusieurs questions méritent d'être de nouveau examinées :

– qui doit supporter financièrement le régime de l'archéologie préventive et dans quelle proportions ? S'agissant d'une activité régalienne, l'idée de base de 2001 consistant à faire largement supporter l'effort par les aménageurs est-elle toujours pertinente ?

– si le principe du financement par les aménageurs est maintenu, comment mieux mutualiser l'effort entre financeurs en matière de diagnostic ? Comment assurer un meilleur rendement à la ressource collectée pour financer les diagnostics et abonder la redevance ?

– surtout, ne pourrait-on imaginer, au-delà d'un certain niveau de dépenses, un mécanisme de franchise qui transférerait la charge des fouilles

[1] Association nationale pour l'archéologie de collectivité territoriale.
[2] Cour des comptes, « *La politique d'archéologie préventive : des mesures d'ajustement tardives, un opérateur à réformer en profondeur* », Rapport public 2015, pp. 560-561.

de l'aménageur à l'État ou à la région, à l'instar de ce qui se pratique en Allemagne[1] ?

Recommandation n° 3 : réexaminer les conditions de financement des opérations d'archéologie préventive et envisager un mécanisme de franchise qui transférerait la charge des fouilles de l'aménageur à l'État ou à la région.

3. Mieux concilier protection et développement dans les communes littorales et de montagne

La consultation nationale a permis de faire remonter des territoires concernés de très nombreuses remarques sur les difficultés à construire dans les zones situées en montagne ou proches du rivage, avec des interrogations récurrentes sur les notions de « hameau », d'extensions d'urbanisation, de secteurs de densité significative et sur les possibilités de comblement des « dents creuses ».

Le groupe de travail souhaite se faire le relais de ces interrogations. Il a cependant choisi de ne pas inclure dans le champ de ses travaux l'examen des règles d'urbanisme découlant directement de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

D'une part, en effet, le Gouvernement a annoncé le dépôt prochain d'un projet de loi qui constituera « l'acte II » de la loi Montagne. Il a donc paru à vos rapporteurs plus sage et cohérent de ne pas ouvrir un dossier sensible et complexe alors même que des initiatives fortes sont encore en cours d'élaboration. Au demeurant, l'Association nationale des élus de montagne (ANEM), auditionnée par le groupe de travail, a souhaité avec insistance que les travaux du groupe n'interfèrent pas avec la préparation de ce projet de loi.

D'autre part, concernant plus spécifiquement la loi Littoral, il existait des raisons fortes pour ne pas l'aborder dans le cadre des activités du groupe de travail sur la simplification du droit de l'urbanisme. En effet, dans nombre de communes, les difficultés à construire proviennent de la superposition des effets des lois Montagne et Littoral : 150 communes - essentiellement de montagne - sont ainsi riveraines d'un lac de plus de 1 000 hectares, tandis que dans certains départements, comme les Alpes-Maritimes ou les Pyrénées-Orientales, la montagne plonge directement dans la mer. Compte tenu de l'intersection entre le champ des

[1] Sénat, service des études juridiques, « *L'archéologie préventive* », Étude de législation comparée n° 138, octobre 2004.

lois Montagne et Littoral, le choix de ne pas traiter de la loi Montagne impliquait donc une certaine prudence sur les questions d'urbanisme du littoral.

Par ailleurs, la méthode choisie par vos rapporteurs a été de s'appuyer sur les travaux et les propositions de simplification existants. Or, nos collègues Odette Herviaux et Jean Bizet ont rédigé en janvier 2014, au nom de la commission du Développement durable, un rapport d'information intitulé : *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines*. On pourra y lire plusieurs propositions d'évolution de la loi Littoral qui pourraient alimenter un travail législatif. On pense en particulier à la proposition visant à permettre les opérations de densification par comblement des « dents creuses » des hameaux existants, sans que cela n'ouvre un droit, présent ou futur, à une extension du périmètre de ces hameaux.

Recommandation n° 4 : envisager une meilleure prise en compte des difficultés à construire dans les zones situées en montagne ou proches du rivage.

4. Réformer la police de l'urbanisme

La consultation nationale a montré que la question des pouvoirs de police des maires en matière d'urbanisme était un sujet de préoccupation majeur pour les élus locaux. Ces derniers se plaignent en effet de ne pas avoir les moyens de faire cesser des travaux entrepris sans autorisation ou ne respectant pas le projet autorisé et ses éventuelles prescriptions, avec à la clé plusieurs conséquences néfastes : le développement d'un urbanisme « sauvage », l'affaiblissement de l'autorité du maire et de l'État vis-à-vis de la population, qui constate leur impuissance à faire respecter le droit, un sentiment d'injustice de la part des administrés qui s'efforcent de respecter la règle et ses contraintes ; *in fine*, on assiste à un recul du consentement de la population à la règle d'urbanisme, qui alimente la commission de nouvelles infractions.

Pour sortir de ce cercle vicieux, il faut à la fois travailler sur le volet préventif (rendre les règles d'urbanisme plus claires et plus simples pour parvenir à un niveau de contrainte administrative proportionné à l'importance des travaux et ainsi renforcer le consentement à la règle), mais aussi sur le volet répressif.

À cet égard, on note que le code de l'urbanisme prévoit des outils apparemment puissants pour garantir l'effectivité de la police de l'urbanisme (voir encadré ci-dessous), avec un arsenal de sanctions pénales lourdes, des mesures conservatoires (arrêté d'interruption des travaux) et des mesures d'astreinte ou de restitution (remise en état des lieux, démolition).

Toutefois, il remonte du terrain que ces outils seraient peu ou mal utilisés, voire pas du tout. Le parquet ne poursuit pas toujours quand il est saisi par le maire ; quand il le fait, la procédure judiciaire est d'une extrême lenteur et à ce titre peu dissuasive ; la mobilisation de la force publique apparaît également difficile à obtenir sur des actions de police de l'urbanisme visant par exemple à rendre effectif un arrêté d'interruption de travaux ; enfin, les DDT semblent avoir des difficultés à assurer leur mission de suivi de l'application des jugements et de recouvrement des astreintes...

Face à ces difficultés, on peut certes demander aux différents services de l'État de se mobiliser plus fortement sur les actions de police de l'urbanisme. Mais on leur demande en permanence d'accorder une priorité à tant d'actions, et dans des domaines si divers, que ces injonctions finissent par paraître un peu vaines. Aussi convient-il de réfléchir à des propositions plus ambitieuses. Le fond du problème est sans doute en effet que **la police de l'urbanisme est fondée sur une logique de poursuites pénales sans réelle efficacité**, car trop lourde, trop lente, trop aléatoire et, dans bien des cas d'infractions aux règles d'urbanisme, disproportionnée.

Le groupe de travail recommande donc :

– de dresser un état des lieux approfondi et chiffré de la police de l'urbanisme ;

– d'identifier les causes de blocage ;

– de travailler sur des propositions de réforme, qui pourraient consister par exemple à prévoir des sanctions plus rapides et plus souples, reposant notamment sur le recours à des sanctions administratives.

Recommandation n° 5 : évaluer le régime actuel de police de l'urbanisme et le réformer pour lui donner une réelle efficacité.

Les règles de la police de l'urbanisme

La police de l'urbanisme consiste en la recherche, constatation et verbalisation des constructions interdites ou non conformes avec le permis de construire ou l'autorisation de travaux délivrés, la construction sans autorisation notamment en des lieux non autorisés, ou le détournement de vocation de la construction autre que l'autorisation donnée.

Les articles L. 480-1 et L. 610-1 du code de l'urbanisme imposent au maire, s'il est compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme, de faire dresser un procès-verbal dès lors qu'il a connaissance d'une infraction. L'article L.480-1 du code de l'urbanisme précise que les personnes habilitées à dresser procès-verbal sont les officiers de police judiciaire, les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques, dûment commissionnés par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent, et assermentés.

Le procès-verbal peut être dressé à l'encontre des utilisateurs du sol, des bénéficiaires des travaux (promoteurs compris), des architectes, entrepreneurs et autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux.

Au terme de l'article L. 480-1 alinéa 4 du code de l'urbanisme, le procès-verbal doit être transmis sans délai au ministère public. Cette transmission déclenche la phase judiciaire de la procédure.

Le parquet a l'opportunité d'engager des poursuites, ce qui signifie qu'il décide librement de la suite à donner au dossier : classement sans suite, classement sous condition de régularisation de la situation illicite, rappel à la loi, poursuites devant le tribunal correctionnel. Si l'infraction est établie, le tribunal correctionnel peut prononcer à l'encontre des contrevenants une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit - dans le cas de construction d'une surface de plancher - une somme égale à 6 000 euros par m² de surface construite, démolie ou rendue inutilisable, soit, dans les autres cas, la somme de 300 000 euros.

Le tribunal peut également ordonner les mesures de restitution suivantes :

- la mise en conformité avec les règlements des lieux ou des ouvrages, l'autorisation ou la déclaration ;

- la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

Le tribunal impartit un délai pour l'exécution de l'ordre de démolition, de mise en conformité ou de réaffectation et peut assortir son injonction d'une astreinte de 500 euros au plus par jour de retard.

La DDT veille à la bonne exécution des jugements en lien avec les parquets ainsi qu'à la liquidation et au recouvrement des astreintes pour le compte de la commune.

Lorsque les travaux entrepris en infraction ne sont pas achevés, il est possible de faire cesser leurs effets dommageables en prenant un arrêté interruptif de travaux (AIT), sur le fondement de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme. Cet arrêté doit être transmis sans délai au procureur de la République et notifié au contrevenant par lettre recommandée avec accusé de réception.

Les travaux doivent être interrompus dès notification de l'AIT. L'inobservation d'un AIT constitue un délit réprimé par l'article L. 480-3 du code de l'urbanisme. Les personnes visées à l'article L. 480-4 (utilisateurs du sol, bénéficiaires des travaux, architectes, entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution des travaux) s'exposent alors à une peine de prison de trois mois ou à une amende de 75 000 euros.

Ces peines sont également applicables en cas de continuation des travaux, nonobstant une décision de la juridiction administrative prononçant la suspension ou le sursis à exécution de l'autorisation d'urbanisme.

En cas de continuation des travaux, le maire peut prendre les mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application immédiate de l'AIT :

- la saisie des matériaux ou du matériel de chantier ;

- l'apposition de scellés effectuée par un agent compétent pour constater les infractions aux dispositions du code de l'urbanisme.

5. La question des enseignes publicitaires

La réglementation relative aux enseignes publicitaires est fixée par le code de l'environnement[1]. L'objectif légitime de cette règlementation est de limiter la pollution visuelle, notamment dans les zones rurales ou aux abords des monuments et sites historiques ou protégés. Toutefois, les procédures diffèrent selon que les communes disposent ou non d'un règlement local de publicité ou que l'installation concerne des zones de protection du patrimoine, un secteur sauvegardé, un site classé ou un immeuble classé ou inscrit. Selon les cas, la décision relève du préfet de département ou du maire. Selon les cas, l'ABF ou le préfet de région doit émettre un avis. Selon les cas, cet avis est simple ou conforme. Cette complexité des procédures ne s'explique pas toujours par un objectif de sauvegarde du patrimoine, mais bien souvent par une simple question de répartition historique des compétences entre services de l'État et/ou services communaux.

Un travail de réécriture dans le sens d'une uniformisation des procédures pourrait utilement être engagé par le Gouvernement, avec pour objectif de parfaire une décentralisation de la décision qui semble s'être arrêtée à mi-chemin. L'idée serait de responsabiliser les équipes communales - ou intercommunales - en les rendant maîtres de la décision et en transformant les avis simples en faculté de saisine, les maires prenant alors la responsabilité de leurs décisions. Cela aurait pour conséquence de fluidifier les procédures, tant du côté des mairies que des services de l'État, et de permettre aux entreprises ou aux services concernés d'obtenir plus rapidement leurs autorisations.

Recommandation n° 6 : réécrire la réglementation relative aux enseignes publicitaires dans le sens d'une plus grande uniformisation et en décentralisant davantage les décisions.

6. Des pistes de simplification pour le droit de l'environnement

« *Une zone a été déclarée humide à cause de quelques joncs qui avaient poussé dans un terrain non cultivé. Nous avons créé un lotissement mais il a fallu recréer une zone humide dans le fond du terrain. Des coûts en plus pour une petite commune qui n'avait pas de terrain constructible* ». Cette remarque est l'une des

[1] Articles L. 581-1 à L .581-45 et R .581-1 à R. 581-88.

nombreuses observations des acteurs de terrain portées à la connaissance des rapporteurs via la consultation nationale.

Le droit de l'environnement et son application suscitent en France de nombreux mécontentements. Comme le droit de l'urbanisme, le droit de l'environnement est devenu le réceptacle de différentes politiques publiques (logement, protection des espèces, protection des sites naturels…) qui se sont accumulées ces dernières années sans que les impératifs de simplification ne lui soient appliqués. Par ailleurs, chaque directive en matière environnementale a nécessité une transposition en droit français, laquelle ne s'est pas traduite par une remise à niveau des dispositifs antérieurs, créant un sentiment d'empilement de dispositifs d'inspiration française et européenne.

Simplifier le droit environnemental exige un travail complexe d'identification des textes et des procédures. Cela demande également de proposer des évolutions qui soient compatibles avec la législation européenne. Enfin cela nécessite parfois aussi de trouver des consensus au sein d'une société où les questions environnementales divisent de plus en plus –et parfois malheureusement violemment- nos concitoyens.

Dans bien des cas, le groupe de travail a été arrêté par le fait que certaines complexités trouvaient leur source même dans le droit de l'Union. Par exemple, vos rapporteurs auraient souhaité qu'une zone artificialisée de longue date mais abandonnée depuis quelques années et destinée à être reprise pour des activités économiques n'entre pas nécessairement dans le champ de la législation relative aux espèces protégées. Il est absurde de freiner, voire de bloquer la revitalisation d'aires entières « humanisées » de longue date, au motif que subrepticement une quelconque espèce y est apparue. Cependant, la rédaction de la directive « habitats » 92/43 n'offrait pas assez de marge pour modifier en ce sens les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement. Mais il faudra bien, un jour, évaluer ces éléments de législation européenne et proposer des simplifications en la matière.

Recommandation n° 7 : ouvrir, dans le cadre européen, le dossier des directives relatives aux espèces protégées et de leur impact en termes de blocage de certains projets économiques pertinents.

Dans l'immédiat, le Gouvernement a choisi d'adapter, à droit européen constant, certaines procédures et, généralement, il a choisi pour ce faire la voie de l'expérimentation. L'objectif est de tester l'acceptabilité et la faisabilité, tant technique que juridique, des différentes procédures. C'est ainsi qu'ont été expérimentés deux importants dispositifs : les autorisations uniques et les certificats de projets.

L'objectif de **l'autorisation unique** est, en fusionnant plusieurs autorisations, de réduire les délais d'instruction tout en simplifiant les relations avec le porteur de projet par l'intermédiaire d'un guichet unique. Ainsi, la procédure d'autorisation comprend les autorisations relevant de l'État qui peuvent, le cas échéant, être nécessaires pour un même projet, soit l'autorisation applicable aux installations classées pour la protection de l'Environnement (ICPE) elle-même, le permis de construire, l'autorisation de défrichement, la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées ou l'autorisation au titre du code de l'énergie. Pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau (IOTA), la même procédure intégrée unique a également été expérimentée.

L'objectif du **certificat de projet** est de sécuriser juridiquement le porteur de projet quant à la stabilité du droit applicable pendant toute la procédure d'instruction : le porteur de projet reçoit du préfet un rappel sur les différentes procédures à respecter et un engagement sur les délais de délivrance des autorisations. Ce certificat agit comme un rescrit environnemental. Point crucial, il prévoit une cristallisation du droit applicable au projet durant 18 mois à compter de sa notification. Cette cristallisation connaît néanmoins d'importantes restrictions car elle ne peut faire obstacle aux dispositions législatives et réglementaires nouvelles qui le prévoient expressément, au respect des engagements internationaux de la France, notamment du droit de l'Union européenne, ou aux actes qui ont pour objet la préservation de la sécurité, de la santé ou de la salubrité publiques.

Un rapport inter-inspections très complet a procédé à l'évaluation de ces dispositifs[1]. Ses conclusions étaient globalement positives, et assorties de propositions d'évolutions. Le Gouvernement les a partiellement reprises dans l'avant-projet d'ordonnance relative à l'autorisation environnementale unique qui devrait être publiée à la fin de l'été ou au début de l'automne 2016, pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2017.

Les principales conclusions du rapport inter-inspections sur le certificat de projet et l'autorisation unique, l'avant-projet d'ordonnance relative à l'autorisation environnementale unique et les propositions du groupe de travail

Sur le certificat de projet

« *La cristallisation du droit, principal élément novateur du dispositif, s'avère problématique. Ni les porteurs de projets ni les services n'en ont une compréhension claire* ». La mission d'inspection souhaitait donc revenir sur cette cristallisation. L'avant-projet d'ordonnance la maintient sous la forme d'une entrée en vigueur différée d'au moins dix-huit mois pour les nouvelles dispositions applicables aux projets relevant de l'autorisation environnementale, sauf si la loi ou le règlement en disposent autrement, et notamment lorsque l'entrée en vigueur immédiate s'impose

[1] Rapport inter-inspections, *Évaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental*, décembre 2015.

pour assurer le respect des engagements internationaux de la France - en particulier du droit de l'Union européenne -, ou lorsqu'elles ont pour objet la préservation de la sécurité, de la santé ou de la salubrité publiques.

« (…) *l'extension du certificat de projet à l'ensemble des procédures est certes nécessaire, mais reste à construire, par exemple en ce qui concerne l'archéologie préventive* ». L'avant-projet d'ordonnance comporte des dispositions sur l'articulation de la procédure du certificat de projet avec les procédures relatives à l'archéologie préventive.

Sur l'autorisation unique

« *Un enjeu majeur de simplification réside dans l'articulation entre les autorisations uniques et l'autorisation de construire* ». L'avant-projet d'ordonnance envisage une articulation entre les deux autorisations sans aller au bout de leur fusion, sauf pour les éoliennes.

En général

« *Quelle qu'en soit la forme, les porteurs de projets expriment le souhait de mener avec l'administration des échanges en amont du dépôt du projet* ». La mission d'inspection recommandait à cet effet de proposer aux porteurs de projet un échange préalable, dans une approche d'accompagnement tout au long du projet. L'avant-projet d'ordonnance prévoit la possibilité, à la demande du porteur de projet, de faire précéder le dépôt de la demande d'autorisation environnementale ou, de manière plus ambiguë, de certificat de projet d'un cadrage informel avec l'administration.

La double proposition du groupe de travail visant à créer une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux et un référent juridique unique compléterait heureusement ce dispositif, en lui donnant plus de visibilité, en assurant une meilleure prise en compte des points de vue des collectivités territoriales et en prévoyant spécifiquement l'accompagnement demandé tout au long du projet par les porteurs de projets. Il s'agit aussi de donner un signal politique pour que l'exécutif diligente une adaptation de l'administration qui permette effectivement d'atteindre cet objectif de dialogue renforcé, dans un contexte où les administrations le refusent parfois, faute de temps. Lors des auditions, il a ainsi été indiqué au groupe de travail que « *dans l'ancienne région Picardie, la DREAL a refusé ces dernières années la majorité des demandes de rencontre des porteurs de projets éoliens de la région en amont de leur dépôt de dossier d'autorisation unique, en raison du nombre très important de dossiers à instruire et des décisions de priorisation qui en découlent* ».

La mission inter-inspections soulignait par ailleurs la nécessité de « *renforcer, organiser et promouvoir le mode projet au sein de l'administration déconcentrée. Aux yeux de la mission, cette recommandation est la plus importante du rapport* ». L'avant-projet d'ordonnance institue un « service coordinateur », ce qui est une avancée importante, mais il s'en remet en fait en la matière à un service instructeur parmi les autres, ce qui risque de ne pas régler la difficulté de travail en commun des services. Là encore, **les propositions du groupe de travail** relatives à la conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux et au référent juridique unique compléteraient le dispositif. En affirmant davantage le rôle du préfet comme moteur de la transversalité de l'administration, elles visent à faire du mode projet interministériel le cœur de la réforme.

Par ailleurs, le service coordonnateur ne concerne que la partie État du dispositif ; en affirmant la présence des collectivités territoriales au sein de la conférence comme la disponibilité du référent juridique unique à ces collectivités, le groupe de travail souligne que le mode projet doit aussi davantage associer lesdites collectivités et être conçu au profit des pétitionnaires.

Source : groupe de travail, à partir du rapport interinspections.

Vos rapporteurs insistent sur le fait que cet avant-projet d'ordonnance, une fois arrêté, entré en vigueur et mis en œuvre pendant une période suffisante, devra faire l'objet d'une évaluation sérieuse. Ils soulignent **qu'il conviendra de l'articuler, par exemple lors de sa ratification, aux propositions du Sénat relatives à la conférence d'accompagnement des projets locaux et au référent juridique unique.**

Recommandation n° 8 : veiller à articuler les dispositions relatives au certificat de projet et au permis environnement unique aux propositions du Sénat relatives à la conférence d'accompagnement des projets locaux et au référent juridique unique.

De manière plus générale, toute nouvelle disposition en matière environnementale devrait, compte tenu des complexités des procédures induites, prévoir des périodes transitoires raisonnables, c'est-à-dire qui permettent une correcte appropriation par les services de terrain chargés de son application, et qui soient compatibles avec l'exigence de soutenabilité des finances des collectivités territoriales.

De même, **un travail sur les effets de seuil générés par des différences entre pays européens devrait pouvoir être mis en œuvre** afin d'éviter toute concurrence dommageable pour l'économie française, notamment dans les régions frontalières. **Il aurait comme autres avantages de permettre aux services compétents, en l'espèce les DREAL, de dégager davantage de temps sur les dossiers à enjeux, d'accélérer les instructions et de développer les dispositifs d'échange préalable avec les porteurs de projets**. À cet effet, vos rapporteurs recommandent d'opérer une vérification de certains effets de seuil (ex. : arrêtés ministériels ne permettant l'ouverture de certaines surfaces de construction que sur autorisation spéciale en France, alors que l'autorisation serait accordée de droit ou par des procédures allégées dans le pays voisin, créant une concurrence déloyale).

Recommandation n° 9 : engager un travail systématique de comparaison des seuils de mise en œuvre de la législation environnementale et procéder aux révisions pertinentes.

Enfin, lorsque cela est juridiquement possible, il serait nécessaire d'adapter les actuels régimes d'interdiction pour favoriser des régimes privilégiant la compensation environnementale prenant en compte l'historique de la zone concernée, ceci notamment dans un intérêt écologique afin d'éviter qu'une dépollution ne soit retardée par la présence d'espèces installées après l'artificialisation d'une zone.

7. La revitalisation des centres-bourgs et centres-villes

Le sujet est revenu à plusieurs reprises lors des travaux du groupe. Notre collègue Caroline Cayeux, maire de Beauvais et par ailleurs présidente de l'association Villes de France, entendue par le groupe de travail le 16 février 2016, a plaidé avec conviction pour une véritable politique de revitalisation des centres-villes, aujourd'hui confrontés à une lourde crise multifactorielle.

Les mesures proposées par Villes de France, qui figurent dans *Le Manifeste, Faire vivre le cœur des villes,* publié le 15 mars 2016, concernent de nombreux champs, dont l'habitat et l'urbanisme :

- **l'habitat** : assouplir les règles d'attribution des aides au logement (par exemple, le Pinel) pour permettre aux préfets de régions d'en accorder une partie à certaines villes moyennes en difficulté ; introduire dans les PLH des dispositions favorisant la réhabilitation du patrimoine disponible en centre-ville par rapport à la construction neuve ;

- **l'urbanisme** : soutenir la définition de périmètres de centralité dans les PLU et PLUI, qui permettent la mise en place de règles protégeant l'investissement en cœur de ville ; permettre le renouvellement urbain en centralité en facilitant les opérations de déconstruction-reconstruction ; assouplir les dispositions réglementaires concernant les secteurs sauvegardés et les Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ; mieux sensibiliser les architectes des bâtiments de France aux dimensions « économiques et sociétales » de la réhabilitation patrimoniale (notamment sur la question des coûts, souvent prohibitifs, des travaux réalisés par des entreprises labellisées et imposées aux maîtres d'ouvrage).

Toutefois, de nombreux autres domaines sont concernés qui dépassaient et de loin la feuille de route fixée au groupe de travail : commerce et urbanisme commercial, stratégies urbaines régionales et dessertes ferroviaires, couverture numérique, ingénierie territoriale. **Vos rapporteurs considèrent que ce sujet mériterait un travail transversal de même nature que celui qu'ils viennent d'accomplir, par exemple dans le cadre d'un groupe de travail spécifique.**

Recommandation n° 10 : évaluer grâce à un travail transversal la situation des centres-villes et les solutions à mettre en œuvre.

8. La question de l'usage/destination des locaux

L'attention du groupe de travail a été attirée par plusieurs de ses interlocuteurs sur le régime des autorisations de changement d'usage/destination des immeubles.

Le changement de destination/usage d'un immeuble doit faire l'objet d'une **double autorisation** dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans celles des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. La première au titre du code de l'urbanisme, la seconde au titre du code de la construction et de l'habitation. En effet, dans toutes les communes de France, les changements de *destination*[1] doivent faire l'objet d'une **première autorisation, au titre du code de l'urbanisme**, qui prend la forme :

- d'un permis de construire, si les travaux ont pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment ;

- d'une déclaration préalable, dans les autres cas.

Mais, au surplus, dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans les communes de la petite couronne, le changement d'*usage* des locaux destinés à l'habitation est soumis à **une seconde autorisation, cette fois au titre du code de la construction et de l'habitation**, délivrée par le maire, après avis, à Paris, Marseille et Lyon, du maire d'arrondissement (articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation).

En conséquence, un changement de destination exige toujours une autorisation au titre du code de l'urbanisme - permis ou déclaration préalable -, ce qui vise à assurer le respect des règles locales d'utilisation des sols. Un changement de destination qui aboutirait à créer une habitation n'exigerait que cette seule autorisation. **En revanche, dans le cas où un local a un usage d'habitation mais que l'on souhaite changer cet usage en autre**

[1] Exploitation agricole et forestière ; habitation ; commerce et activités de service ; équipements d'intérêt collectif et services publics ; autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire.

chose que l'habitation, ou utiliser temporairement les locaux à une autre destination que l'habitation - notamment pour en faire des locaux professionnels -, il est nécessaire de déposer les deux demandes d'autorisations. Cette autorisation d'usage n'est pas liée au local, mais à la personne qui en fait la demande.

Vos rapporteurs se sont interrogés sur la pertinence de ce dispositif qui s'accompagne de mécanismes de compensation complexes[1]. Il donne certes davantage de leviers d'action aux collectivités qui disposent du pouvoir d'autorisation du code de la construction et de l'habitation, notamment pour éviter la disparition non souhaitée de logements dans des quartiers soumis à une forte pression immobilière.

Toutefois, cette double autorisation est une source de difficultés pour les citoyens, confrontés à des réglementations parfois très complexes en la matière et qui génèrent du reste une abondante jurisprudence. Les acteurs économiques eux-mêmes sont face à des situations parfois extrêmement lourdes à démêler, ce qui a entraîné l'apparition de cabinets spécialisés dont l'activité peut aller de la recherche de « commercialité », à savoir de surfaces susceptibles d'être proposées en compensation, au montage complet des dossiers de demande d'autorisation de changement d'usage et leur dépôt auprès des services municipaux, en passant par la négociation du prix de la transaction ou la rédaction des conventions de cession de commercialité. Elle astreint les demandes à une double instruction par les services des collectivités. Ceux-ci doivent gérer deux autorisations, à la fois proches et différentes, et s'approprier une réglementation parfois byzantine.

Sur le fond, il n'est pas certain que la double autorisation soit un système réellement protecteur des logements d'habitation face à des mouvements de grande ampleur en matière de pression immobilière. Un effet pervers signalé à vos rapporteurs pourrait notamment être d'inciter de nombreux détenteurs de bureaux à les conserver vacants plutôt qu'à en faire des logements, de crainte de ne pouvoir ultérieurement les retransformer en bureaux s'ils le souhaitent. Lors de l'examen de la « loi Macron » en 2015, le Sénat avait obtenu l'insertion d'un article L. 631-7-1 B au code de la construction et de l'habitation, permettant à un conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI compétent de définir un régime de déclaration préalable permettant d'affecter temporairement à l'habitation des locaux destinés à un usage autre que l'habitation, pour une durée n'excédant pas quinze ans. Surtout, cet article permettait aux locaux concernés, à l'expiration de l'affectation temporaire, de retrouver leur usage antérieur, par dérogation à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation. Avant d'être suivi par le Sénat, Marc Daunis avait alors justifié la proposition en soulignant qu'elle visait « *à permettre, dans les zones dites "tendues", des changements d'usage temporaires. À cette fin, il tend à donner aux*

[1] La transformation d'un logement en « local commercial » doit être *compensée* par la transformation d'un « local commercial » en logement.

propriétaires d'un local à usage de bureau ou professionnel la possibilité de le transformer en local d'habitation pendant une durée maximale de quinze ans et de lui rendre son usage initial sur simple déclaration. En effet, la transformation de bureaux en logements peut être freinée par la complexité et le coût de la procédure indispensable pour revenir à la situation antérieure, compte tenu des règles figurant à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation et de la nécessité de proposer une compensation. ».

Cette problématique, pour avoir été assouplie par la disposition votée, demeure néanmoins. Aussi **vos rapporteurs suggèrent-ils de nouvelles investigations sur ce régime d'autorisation, notamment dans les collectivités concernées, et sur l'opportunité de le simplifier**. Une hypothèse de travail pourrait être de fusionner les deux autorisations. Une autorisation au titre du code de l'urbanisme vaudrait alors autorisation au titre du code de la construction et de l'habitation. Une hypothèse plus radicale consisterait à supprimer ce verrou aux changements d'usage, de façon à fluidifier le marché, et notamment à permettre la transformation de nombreux locaux de bureaux vacants en locaux d'habitation, au moins dans certaines zones tendues et mixtes.

Recommandation n° 11 : évaluer les impacts du régime d'autorisation des changements d'usage du code de la construction et de l'habitation.

III. UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION SUR LA FABRIQUE DE LA NORME

La simplification normative est à l'ordre du jour depuis plusieurs années déjà. Pourtant, l'impression de labyrinthe est perceptible. Certains acteurs, du reste, tendent à se décourager et à se résigner. C'est que la politique de simplification doit donc connaître des inflexions pour plus d'efficacité (A). Par ailleurs, réviser périodiquement le stock de normes est un impératif, mais qui ne peut suffire si, dans le même temps, la production législative et règlementaire ne ralentit pas (B). Enfin, un enjeu trop souvent ignoré de la simplification se joue après l'édiction de la norme (C).

A. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES DE SIMPLIFICATION

La simplification est une politique publique complexe. Son succès dépend du respect d'un certain nombre de principes et exige le dépassement de limites actuelles du dispositif mis en œuvre dans notre pays.

1. Les limites de la méthode actuelle

Depuis l'annonce du choc de simplification par le chef de l'État, en mars 2013, le Gouvernement s'est organisé pour proposer régulièrement des mesures de simplification. Comme on aura pu le constater, il n'est pas question pour vos rapporteurs de remettre en cause globalement cette politique. Beaucoup d'avancées ont été réalisées, dans un contexte difficile. Mais la méthode retenue n'en rencontre pas moins d'importantes limites.

La première de ces limites est probablement la plus importante. Comme l'ont souligné les membres du Conseil d'État reçus par le groupe de travail, **la simplification n'est pas encore perçue en France, en dépit des impulsions politiques, comme une politique publique prioritaire**, voire, tout simplement une politique publique à part entière. Il s'agit trop souvent d'une politique annexe, voire d'un adventice. D'où l'impression parfois décourageante du législateur chargé de la simplification face au législateur chargé de légiférer : la production de normes qui lui sont proposées par le Gouvernement est en effet plus rapide que les simplifications qu'il peut opérer. Pour ne prendre qu'un seul exemple, qui n'est peut-être pas le plus significatif, dans le temps où le groupe de travail s'efforçait de réaliser une proposition de loi de simplification d'une quinzaine d'articles, le Sénat a examiné 32 projets de loi (hors conventions) dont certains de très grande ampleur. Ainsi, le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages comptait-il déjà 72 articles conséquents à son dépôt, et le projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine 46. Et ces deux projets de loi ont vu leur volume considérablement augmenter au cours de leur examen par les assemblées.

Ce positionnement, encore fragile, de la simplification en France se traduit par plusieurs éléments :

– **la simplification n'est pas envisagée dans sa globalité.** Elle doit certes se traduire par des textes simplifiant le droit existant, mais devrait aussi intégrer l'examen de l'étude d'impact des textes soumis aux assemblées, l'évaluation *ex post* des textes une fois votés, mais aussi des textes règlementaires adoptés,… ;

– **son positionnement administratif et politique est encore mal affirmé au sommet de l'État**. Certes, il existe depuis 2014 un secrétaire d'État à la simplification[1]. Certes, il est placé auprès du Premier ministre. Mais de quels moyens dispose-t-il et, surtout, dans la logique administrative française, quel est son poids face à certains gros ministères sectoriels ? Dans le même ordre d'idées, l'identification, à l'instar de ce qui s'est pratiqué de 2010 à 2014, claire de la simplification dans l'organigramme et au cœur des fonctions du Secrétariat général du Gouvernement, serait un élément important ;

– **dans les ministères, le sujet de la simplification n'est pas encore au cœur des préoccupations**. Malheureusement, la simplification n'est mentionnée dans aucun des décrets d'attributions des ministres sectoriels, alors qu'elle devrait être partie intégrante de leurs missions. Du reste, combien d'entre eux se sont-ils dotés d'une structure transversale positionnée à haut niveau en la matière ? Du reste, ne faudrait-il pas désigner dans chaque ministère un « haut fonctionnaire en charge », à l'instar de ceux en charge de la Défense, du Développement durable, de l'Égalité entre hommes et femmes ;

– certes, **le SGMAP existe**, notamment au travers de sa mission « programme de simplification », dont vos rapporteurs soulignent la qualité du travail. Mais compte tenu de la taille même de cette mission (7 personnels), comme du mode de fonctionnement de l'administration, **il reste très dépendant des ministères sectoriels.**

Une autre limite provient d'**une distinction assez artificielle entre le flux et le stock de dispositions à simplifier**. Le **flux** relève toujours du Secrétariat général du Gouvernement (SGG), au travers de son service de législation et de qualité du droit, ainsi que du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), plus particulièrement chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, conformément à la loi du 17 octobre 2013[2].

Le **stock** relève, quant à lui, du Secrétariat général à la modernisation de l'action publique, qui a mis en place en son sein une mission « programme de simplification ». Le CNEN est en principe compétent pour jouer un rôle en la matière au profit des collectivités. Toutefois, comme l'a noté le chef du bureau du financement des transferts de compétences de la DGCL, responsable de son secrétariat, il n'a pu s'investir autant que nécessaire faute de remontées d'informations suffisantes de la part des collectivités territoriales et, sans doute… de moyens. Les trois saisines du

[1] La simplification a fait partie du titre d'un secrétaire d'État en 1984-1986. Il s'agissait de Jean le Garrec, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la Fonction publique et des Simplifications administratives.

[2] Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

CNEN sur le stock sont toutes des cas d'auto-saisine par certains de ses membres.

Le *distinguo* entre stock et flux n'est pas une solution optimale. Il conduit à une dispersion des équipes, à un cloisonnement des points de vue, à des déperditions d'informations ainsi qu'à une paradoxale complexité du dispositif de simplification. Il s'ajoute au fractionnement de l'effort de simplification selon le public au profit duquel il est principalement consenti : usagers, entreprises ou collectivités. Au total, ce sont ainsi quatre organes transverses qui, en sus des ministères sectoriels, sont compétents en matière de simplification : le SGG pour le flux, le CNEN pour le flux et - en principe - le stock, mais pour les seules collectivités, le Conseil de simplification pour le stock, mais au profit des entreprises, et le SGMAP pour le stock.

La fragilité de la coordination entre les différentes structures a aussi été mise à jour par les auditions du groupe de travail. Au sein de l'exécutif, outre les quatre organes précités, le dialogue de simplification entre les ministères ne semble pas toujours évident, ce qui peut induire des résultats fâcheux en matière de simplification. Une illustration emblématique est le projet d'ordonnance relatif à la démocratisation du dialogue environnemental. S'écartant de l'objectif initial qui était aussi de simplifier, comme le notait le rapport de notre collègue Alain Richard[1], le projet fait l'objet de débats intenses en interministériel, mais un peu tard. Le Parlement lui-même obéit parfois à des logiques de cloisonnement entre les deux chambres, voire entre ses commissions permanentes.

Le groupe de travail a aussi pu constater ce qu'il faut bien appeler **une carence en matière d'information sur la simplification**. Il est vrai que les principaux organismes présentent régulièrement des batteries de mesures de simplification sans que leur état d'avancement soit du reste toujours très clair. Mais il manque aux acteurs locaux une information solide, fiable, à jour et accessible sur les dispositifs en vigueur. Ainsi, à titre d'exemple, pratiquement aucun des nombreux interlocuteurs du groupe de travail, même au service d'organismes professionnels importants, ne connaissait vraiment ni le certificat de projet ni l'autorisation unique !

Un problème structurel a pu être relevé par vos rapporteurs : la **faiblesse des remontées d'informations du local vers le national** des porteurs de projets et des collectivités confrontées aux difficultés vers les organes chargés de la simplification. Signalée par le secrétariat du CNEN, par le SGMAP, cette carence a été confirmée par l'Association des maires de France (AMF). De fait, l'un des obstacles en matière de simplification est l'extrême difficulté, pour les acteurs locaux comme pour beaucoup

[1] Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental, présidée par Alain Richard, *Démocratie environnementale : débattre et décider*, 3 juin 2015.

d'entreprises, d'identifier précisément les dispositions sources de complexité. On peut avancer plusieurs explications à cette situation :

– les normes et les complexités afférentes sont si nombreuses qu'il est malaisé d'en avoir une idée précise ;

– l'enchevêtrement des normes et leur « effet cocktail » peuvent rendre impossible l'identification d'une norme précise. C'est parfois tout un régime juridique qui est en cause ou encore une législation proche mais distincte ;

– la « valse des normes » décourage certains de se plonger dans un travail de recensement qui sera rapidement périmé et dont l'impact risque d'être faible.

2. Des pistes pour mieux simplifier

a) Faire de la politique de simplification une politique publique prioritaire et pérenne.

Faire de la politique de simplification une politique publique prioritaire et pérenne suppose de l'inscrire dans l'ossature de l'administration française. Jean Monnet relevait dans ses Mémoires, « *Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions*. ». Cela vaut pour toutes les politiques.

La simplification doit donc être institutionnalisée et visible et la première visibilité est celle qui ressort de l'organisation du Gouvernement. Par nature, les carences d'interministérialité favorisent le fonctionnement en tuyaux d'orgue et la profusion de normes spécifiques issues des ministères sectoriels, qui tous s'estiment porteurs de l'intérêt public. L'interministérialité, à la condition qu'elle soit bien conduite, doit à l'inverse aboutir à des arbitrages et à des choix qui respectent au mieux l'intérêt des parties prenantes et l'articulation des besoins des différents secteurs de la société. **En d'autres termes, l'engagement fort du Premier ministre est requis pour réussir cette politique publique.** La simplification doit aussi être intégrée aux missions des ministres et secrétaires d'État. Chacun d'entre eux devrait, par exemple, voir la simplification être mentionnée dans ses décrets d'attributions et dans la lettre de mission dont le Premier ministre le fait, le cas échéant, destinataire. **Une autre visibilité est celle des indicateurs de la LOLF.** Les projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP) devraient comporter un volet simplification.

Recommandation n° 12 : garantir l'interministérialité de la politique de simplification.

Recommandation n° 13 : intégrer la politique publique de simplification aux missions de chaque titulaire de fonctions gouvernementales.

Recommandation n° 14 : concevoir et mettre en place des indicateurs relatifs à la simplification normative dans les projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP).

La simplification gagnerait ensuite à être l'objet d'une réalité administrative et… à produire. En d'autres termes, **chaque ministère devrait à présent se doter d'une structure de simplification**, direction, service, mission, le cas échéant couplée aux organes d'évaluation lorsqu'ils existent, à l'image des *departmental Better Regulation Unit* britanniques. **L'essentiel est que cette structure soit transverse et ne soit pas arrêtée par les cloisonnements propres aux ministères, mais aussi qu'elle soit placée à un niveau tel qu'elle ne puisse être ignorée ou contournée par les producteurs de normes.** De même que, par nature, les bureaux de règlementation tendent à produire de la norme, parions sur le fait que des directions de simplification produiront… de la simplification.

Recommandation n° 15 : doter chaque département ministériel d'une structure transversale de haut niveau, si possible rattachée directement à l'échelon ministériel, chargée de la simplification normative.

Plus encore, **la simplification doit être administrativement valorisée**. S'il est sans doute trop tôt et très complexe pour imaginer des éléments de rémunération liés à la capacité de simplification des agents ou à leur attitude facilitatrice, il convient à tout le moins de valoriser les carrières comportant une étape de simplification-évaluation. Et cette valorisation doit intervenir dès le début, puis au cours de la carrière, notamment via la formation. C'est la raison pour laquelle **vos rapporteurs considèrent que les programmes de formation et les modalités d'évaluation des élèves-fonctionnaires, en particulier de l'ENA et des IRA, mais aussi de l'INET[1], pour les administrateurs territoriaux, et des INSET[2] pour les attachés, devraient comprendre des modules obligatoires en matière de simplification législative, réglementaire et administrative. Au-delà, leurs volets économiques devraient être renforcés.**

[1] Institut national des études territoriales.
2 Instituts nationaux spécialisés d'études territoriales.

Recommandation n° 16 : intégrer aux programmes de formation et aux critères d'évaluation des élèves fonctionnaires, notamment de l'ENA, de l'INET, des IRA et des INSET, des modules en matière de simplification législative, réglementaire et administrative.

a) Adopter une vision globale de la simplification

La distinction entre le flux et le stock de dispositions à simplifier mériterait d'être estompée et **l'ensemble de la mission de simplification confiée, pour l'exécutif, à un unique organisme**. Ce regroupement présenterait le mérite de… simplifier le dispositif de simplification et de lui assurer une visibilité accrue, de garantir un meilleur positionnement administratif à l'organe de simplification, d'offrir un meilleur partage d'informations, enfin de mutualiser et consolider les équipes. Surtout, il permettrait une prise en compte de la globalité des démarches de simplification et du fait que le flux s'insère toujours – ou presque – dans du stock.

Un tel système unifié peut fonctionner, comme le démontre par exemple le cas allemand, qui confie au *Normenkontrollrat* l'examen du flux comme du stock.

Le champ d'action du *Normenkontrollrat* allemand

Le *Normenkontrollrat* exerce un pouvoir de vérification sur le « stock » aussi bien que sur le « flux », puisqu'il examine :

– les projets de nouvelles lois fédérales déposées par le Gouvernement ainsi que les propositions de loi émanant du Bundesrat, si ce dernier les lui transmet ou à la demande du groupe auquel appartiennent les députés du Bundestag à l'origine du texte ;

– les projets de lois modificatives, y compris les lois initiales ;

– les projets de dispositions juridiques et administratives d'application ;

– les travaux préparatoires aux actes juridiques, règlements, directives et décisions de l'Union européenne ;

– les lois et les dispositions juridiques et administratives concernées lors de la transposition du droit de l'Union européenne ;

– et les lois fédérales en vigueur, ainsi que les décrets et les dispositions administratives pris pour leur application.

L'extension du dispositif de contrôle des coûts aux régions et aux autres collectivités territoriales a en outre été proposée par le dernier rapport annuel du *Normenkontrollrat* allemand.

Source : extrait de La simplification, Sénat, Étude de législation comparée, n° 267, mai 2016

L'exemple des pays européens montre que souvent l'organe central de simplification comporte en fait deux piliers :

– une instance de décision composée de membres généralement experts du domaine et dotés, via leur nomination et/ou leurs compétences, d'une légitimité et d'une forme d'indépendance ;

– un secrétariat assez fourni – à chaque fois une quinzaine de fonctionnaires – d'experts qui préparent les dossiers.

Recommandation n° 17 : regrouper les organes gouvernementaux chargés de la simplification et créer une instance unique de haut niveau, dotés de moyens humains suffisants et d'une indépendance par rapport aux ministères sectoriels.

Structure et composition des organes centraux de simplification en Allemagne et au Royaume-Uni

L'Allemagne

Le conseil national de contrôle des normes (« *Normenkontrollrat* » - NKR) a été créé en 2006, à l'initiative du Parlement allemand, pour évaluer de façon totalement indépendante la qualité des études d'impact élaborées par les services des ministères porteurs de projets de textes législatifs et réglementaires.

Établi à Berlin, il bénéficie d'un financement annuel de 470 000 € et est composé de dix membres bénévoles, nommés pour cinq ans par la Chancellerie sur proposition de la Présidence de la République.

Ses membres sont issus de la société civile et choisis de façon à représenter le monde de l'entreprise, le monde associatif ou encore le monde universitaire. Actuellement, le « NKR » compte, entre autres, un élu local, un professeur d'économie, une avocate spécialiste du droit de l'environnement et un fonctionnaire ayant des missions comparables à celles du préfet de région.

L'indépendance des membres du « NKR » tient :

– à leur profil (ils ne peuvent appartenir ni au Gouvernement, ni au Parlement) ;

– à la durée de leur mandat (5 ans, soit un an de plus que la durée du mandat des parlementaires et des ministres, qui est de 4 ans) ;

– au choix fait de promouvoir le pluralisme en son sein, avec la désignation d'un président et d'un vice-président de sensibilités politiques différentes

Chaque membre du « NKR » suit un ou deux ministères et donne son avis sur les textes élaborés par ceux-ci. Les avis sont pris à la majorité, généralement lors de réunions hebdomadaires.

Ce comité s'appuie sur un secrétariat de quinze fonctionnaires, dont deux secrétaires administratifs et treize experts qui se spécialisent chacun dans un secteur. Ces experts sont des fonctionnaires détachés de différents ministères pour une période de 3 à 4 ans et ayant surtout un profil de juriste ou d'économiste.

Le Royaume-Uni

Le « *Regulatory Policy Committee* » (ou « RPC ») a été créé en 2009 pour évaluer de façon totalement indépendante la qualité (sincérité des estimations, des données,...) des études d'impact proposées par les services des ministères porteurs de projets de texte (législatifs et réglementaires).

Installé dans les locaux du ministère de l'Économie, de l'innovation et des compétences (« Department for Business, Innovation & Skills » - BIS), il bénéficie d'un financement de 800 000 £ par an (soit 950 000 €), et est composé de huit membres nommés par le Premier ministre, au terme d'un processus de « recrutement » public transparent (appel à candidatures, sélection par les fonctionnaires composant le secrétariat, proposition de nomination faite au Premier ministre).

Les membres du « RPC » sont issus de la société civile :, économistes, entrepreneurs, syndicalistes, employés de la chambre de commerce britannique, spécialistes de l'audit, etc.

Ils conservent des activités professionnelles parallèles et ne consacrent chacun qu'un jour par semaine au travail du « RPC ». Jusqu'en 2012, ils n'étaient pas rémunérés pour leur activité au sein du « RPC ».

Ce comité s'appuie sur un secrétariat de quinze fonctionnaires, dont la plupart ont un profil d'économiste, détachés de différents ministères pour une durée de trois à quatre ans pour travailler à temps plein pour le « RPC ».

Source : extraits du Rapport d'information de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative n° 2268, déposé le 9 octobre 2014

Cette vision globale de la simplification passe aussi par des coopérations entre acteurs ; au sein de l'exécutif, au sein du pouvoir législatif, mais aussi entre eux. Le Sénat a montré l'exemple, avec l'action de son groupe de travail transverse de simplification en matière de droit de l'urbanisme, qui associe toutes les commissions ainsi que la délégation aux entreprises. Il veut poursuivre dans cette voie mais aussi travailler en partenariat avec les organes exécutifs, au premier chef duquel le Conseil national d'évaluation des normes. C'est du reste l'objet de la signature, le 23 juin dernier, de la charge entre le Sénat et le CNEN.

Recommandation n° 18 : multiplier les occasions de travail en commun Sénat-CNEN-Gouvernement en matière de simplification normative au profit des collectivités territoriales.

b) Renforcer l'information sur la simplification

Trop d'informations tue l'information. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la simplification où les textes, les projets, les réformes et les effets d'annonce se succèdent à rythme soutenu et s'enchevêtrent. À l'ouverture de leurs travaux, vos rapporteurs ont constaté l'extrême difficulté de disposer d'un point sur les simplifications réalisées au cours des dernières années, si ce n'est exhaustif du moins général. Ils ont donc procédé à leur propre bilan récapitulatif, ne serait-ce que pour ne pas se lancer sur des pistes déjà empruntées. Ce bilan figure en annexe n° 4.

Au-delà de l'aspect « communication » de la politique de simplification, se joue en fait en la matière sa pérennité et son appropriation par les services de terrain. Confrontés à un tourbillon de mesures dont on ne sait si elles sont rêvées, imaginées, souhaitées, projetées, prévues, à l'étude, instruites, adoptées, mises en œuvre, réalisées, ces services peuvent être découragés ou, plus simplement, perdus ! Vos rapporteurs considèrent donc que **la tâche première en matière de simplification est la tenue d'une base de données générale, régulièrement mise à jour des mesures de simplification, de leur statut et des échéanciers**. Internet serait en cela un outil précieux pour porter à connaissance le contenu de cette base.

Aujourd'hui, c'est plutôt la profusion de sites en la matière qui pose problème :

• http://simplification.modernisation.gouv.fr semble le site le plus complet mais il manque de précision et n'est guère intuitif ;

• http://www.faire-simple.gouv.fr/entreprises est une plateforme collaborative du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique mais destinée aux entreprises ;

• http://www.simplifier-entreprise.fr est le site du Conseil de la simplification pour les entreprises ;

• http://www.modernisation.gouv.fr est le site du SGMAP ;

• http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr est le site du Conseil national d'évaluation des normes.

Sans compter les sites ministériels ou déconcentrés qui comportent des volets simplification plus ou moins à jour, ou le site du SGG (http://extraqual.pm.ader.gouv.fr/suivi.html) qui, il est vrai, est un extranet réservé aux acteurs des administrations centrales.

Il est important aujourd'hui de rassembler, autant que possible sur un seul site, les données de la simplification dont seraient tirées les informations sectorielles éventuellement ré-exploitées par les ministères.

Recommandation n° 19 : mettre en ligne une base de données complète, régulièrement et rapidement mise à jour des mesures de simplification prises, en cours d'examen ou envisagées, précisant leur statut et l'échéancier qui leur est applicable.

Inversement, s'il faut un socle informatif offrant une vue claire de l'état d'avancement des dossiers de simplification, les grands secteurs d'activité doivent disposer de leurs propres bases de données permettant de présenter rapidement et de manière fiable aux acteurs économiques et aux collectivités l'état du droit dans un champ donné. Dans le domaine du groupe de travail, consacré aux projets locaux, aucun site internet complet n'existe aujourd'hui. La création d'un portail national dédié aux différentes dimensions des projets locaux, à l'image de ce que fut le site internet de l'APCE, aujourd'hui Agence France entrepreneur, pour la création d'entreprises serait pertinente. Il pourrait regrouper des données juridiques, des guides pratiques, une foire aux questions,…

Recommandation n° 20 : mettre en ligne une base de données complète, régulièrement et rapidement mise à jour, de l'état du droit et des procédures applicables dans les différents champs concernés par les projets locaux (urbanisme, protection du patrimoine, archéologie, environnement,…).

c) Assurer les remontées d'information sur les difficultés de mise en œuvre des dispositions législatives et règlementaires

Identifier les problèmes puis les normes en cause sont deux des étapes les plus difficiles de la simplification. Vos rapporteurs ont présenté dans la proposition de loi de simplification des dispositifs pour y remédier, notamment en encourageant le préfet à régulièrement collecter les informations en la matière pour ensuite les transmettre à l'échelon central. Mais cela ne suffira probablement pas, ne serait-ce qu'en raison de la fragilisation actuelle des services préfectoraux. Pourtant, sans informations sur ce que vit le terrain, la simplification risque fort de tourner court ou… de ne pas répondre aux besoins des acteurs locaux. Pour y pallier, **vos rapporteurs considèrent que le Sénat pourrait, à termes réguliers, organiser des consultations nationales auprès des élus sur des thèmes ciblés, à l'instar de ce qui a été pratiqué par le groupe de travail pour l'urbanisme et la construction**. Les mesures législatives qui en découleraient pourraient faire l'objet de propositions de loi ou d'amendements à des textes si cela est pertinent. Les mesures réglementaires pourraient faire l'objet d'un échange avec l'exécutif et avec le CNEN pour traitement. Chaque année, un bilan des difficultés identifiées et des mesures prises pourrait être fait et présenté, par exemple, à l'occasion du congrès des maires.

Recommandation n° 21 : organiser régulièrement dans le cadre de travaux du Sénat, et notamment de sa délégation aux collectivités territoriales, des consultations nationales auprès des élus sur des thèmes préalablement ciblés pour poursuivre le processus d'identification de dispositions à simplifier.

B. MIEUX LÉGIFÉRER ET RÉGLEMENTER

Considérer la simplification sous le seul prisme des projets et propositions de lois de simplification, qui interviennent en aval des normes, serait une erreur. L'ampleur de la tâche, la masse de normes concernées, le flux incessant des textes exigent des inflexions, en amont, dans la manière de légiférer et de réglementer.

1. Simplifier par ordonnances : une fausse bonne idée ?

L'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance est une méthode fréquemment utilisée dans le domaine de l'urbanisme et les champs juridiques connexes. Ainsi, entre 2007 et 2015, ont été publiées 33 ordonnances modifiant le code de l'urbanisme.

Il est courant de critiquer cette méthode sur le fondement d'arguments de principe, à savoir qu'elle prive largement le Parlement de l'exercice effectif de sa compétence législative, dans la mesure où la ratification formelle des ordonnances se fait rarement au terme d'un examen approfondi permettant de connaître les dispositions ratifiées et d'en apprécier la portée exacte.

Il est d'usage également de dénoncer le caractère très relatif du gain de temps permis par le recours aux ordonnances par rapport à la procédure législative normale. En effet, le temps nécessaire au vote de l'habilitation et à la rédaction des ordonnances - sans compter l'étape de ratification - n'apparaît pas sensiblement plus court que celui d'un débat parlementaire, pour peu que le Gouvernement souhaite le conduire avec diligence.

La critique du recours aux ordonnances doit être complétée par une troisième considération, directement en lien avec l'objet du présent rapport, à savoir que **les ordonnances ne sont pas propices à l'édiction d'un droit de qualité.**

En premier lieu, **une ordonnance peut souvent n'être accompagnée d'aucune véritable étude d'impact.** Ce n'est en principe pas le cas des projets d'ordonnance créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

Elle ne bénéficie pas non plus de l'éclairage qu'offrent la publication des rapports législatifs parlementaires ainsi que les débats en commission et en séance publique. **Une ordonnance livre donc, pour ainsi dire, la norme « brute ». Elle laisse les acteurs chargés de l'appliquer – et notamment le juge - dans l'ignorance des intentions réelles du législateur.** À l'inverse, le débat parlementaire public, dans lequel le vote intervient après que le Gouvernement et le Parlement ont soulevé de multiples questions et apporté de nombreuses précisions, permet de mieux cerner le sens des dispositions votées et ainsi d'en faciliter l'interprétation et l'application par les acteurs. La qualité du droit ne se limite en effet pas seulement à la précision technique des rédactions adoptées ; elle dépend avant tout de son intelligibilité. Or, une norme édictée sans qu'elle soit accompagnée des éléments d'interprétation fournis par le travail législatif est moins claire et moins intelligible.

Enfin, **même sur un plan strictement technique, la qualité du droit produit par ordonnance est parfois critiquable**. L'examen croisé lors du débat parlementaire, *a fortiori* bicaméral, permet en effet de corriger de nombreuses erreurs, omissions ou problèmes de coordination légistique qui figurent dans le texte initial. La rédaction des ordonnances, qui ne bénéficie pas des mêmes niveaux de vérification, laisse ainsi passer de nombreuses **erreurs, parfois grossières.** On ne citera qu'un seul exemple, mais saisissant : l'erreur commise à l'article L. 153-31 lors de la récente recodification du livre 1er du code de l'urbanisme. L'ordonnance a tout simplement « oublié » un des motifs de révision des PLU, omission d'autant plus visible qu'elle concerne l'une des dispositions les plus débattues de la loi ALUR…

Recommandation n° 22 : éviter de systématiser le recours aux ordonnances pour procéder à des simplifications normatives.

2. Améliorer les études d'impact

Mieux légiférer et mieux réglementer, c'est également mieux anticiper et mieux appréhender les difficultés possibles qu'entraîne toute nouvelle législation ou règlementation.

La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, qui s'inscrivait dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2008, a ainsi consacré la réalisation d'études d'impact préalables au dépôt des projets de loi. Ceux-ci sont désormais accompagnés d'une étude d'impact, réalisée par le Gouvernement, définissant les objectifs poursuivis, exposant les motifs du recours à une nouvelle législation, l'état actuel du droit dans le domaine visé, l'articulation du projet avec le droit européen, l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des

dispositions du projet et les modalités d'application envisagées ainsi que leurs conséquences.

Le but était de mettre en œuvre l'objectif poursuivi, par le pouvoir constituant, de maîtrise de l'inflation législative et de qualité du processus normatif. Toutefois, l'existence de ces études préalables n'a eu pour effet ni de diminuer le nombre de textes de lois déposés, ni de donner aux Parlement le sentiment d'être mieux informé quant aux impacts prévisibles des textes qui lui sont soumis. Très logiquement, l'impression de complexité a continué d'augmenter au sein de la population, comme le démontre la consultation menée par le groupe de travail.

De fait, ces études d'impact semblent ne pas avoir encore produit tous les effets espérés. Celles-ci sont souvent incomplètes - incitant parfois même le Conseil d'État à demander des compléments d'information – et ne sont nullement actualisées au cours de la procédure d'examen au Parlement. De plus, seuls les projets de loi sont soumis à l'obligation d'être accompagnés d'une étude d'impact. Encore certaines catégories de projets de loi sont-elles exclues de cette obligation : les projets de loi constitutionnelle ; les projets de loi de ratification d'une ordonnance, sauf exceptions ; les projets de loi de programmation des finances publiques ; les projets de loi de règlement ; les projets de loi prorogeant les états de crise. Y échappent par ailleurs les propositions de loi, les amendements parlementaires ou d'origine gouvernementale, ainsi que les projets d'ordonnances en tout cas au titre de la loi organique du 15 avril 2009 (*cf.* encadré *infra* « *Les projets d'ordonnances soumis à étude d'impact* »).

Ces marges de progression ont été largement analysées par la mission d'information sur la simplification législative de l'Assemblée nationale[1]. Deux pistes semblent particulièrement intéressantes. **La première consiste à étendre l'obligation d'étude d'impact aux ordonnances**. Actuellement, en la matière, l'habilitation à prendre des ordonnances doit être accompagnée d'une étude d'impact, mais restreinte compte tenu du fait que le contenu des ordonnances n'est en principe pas alors connu. A la vérité, l'argument est fragile car l'habilitation pourrait être l'occasion d'étudier les différentes alternatives possibles, et l'étude d'impact constituer l'un des éléments permettant au Parlement d'habiliter en toute connaissance de cause. Sans doute cela conduirait-il le Gouvernement à s'interroger davantage sur les textes qu'il souhaite prendre par ordonnance. L'ordonnance elle-même n'est pas soumise à étude d'impact, sauf cas particulier, ce qui, sur le fond n'est pas défendable. Cela l'est d'autant moins, qu'en fin de parcours, le projet de loi de ratification n'est pas soumis à étude d'impact, à moins qu'il ne comporte de nouvelles dispositions allant au-delà de la rectification d'erreurs matérielles dans le texte de l'ordonnance ou des ajustements de cohérence juridique. Du reste, on notera que certaines

[1] *Rapport d'information de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative* n° 2268 déposé le 9 octobre 2014.

ordonnances importantes, par exemple la fameuse ordonnance « Labetoulle », sont ratifiées rapidement par des amendements d'origine parlementaire ou gouvernementale.

D'aucuns plaident pour soumettre les propositions de loi à cette même obligation. **Vos rapporteurs souscrivent à cette idée à la condition que l'évaluation relève d'un organisme indépendant de l'exécutif.** Ainsi ont-ils procédé pour **leur proposition de loi, qui a fait l'objet d'une étude d'impact complète, réalisée par un cabinet d'avocats, et qui figure à l'annexe 2 de ce rapport**. Dans le contexte constitutionnel actuel, qui reste marqué par un déséquilibre au profit de l'exécutif, ils rappellent leur attachement au dispositif de l'article 39 de la Constitution, qui rend possible une saisine pour avis du Conseil d'État sur une proposition de loi mais **de manière facultative et sous réserve de l'accord de l'auteur de la proposition.**

Précisément, **la seconde piste** consiste, à l'image de ce qu'ont établi nos principaux voisins, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, à *mettre en place un dispositif indépendant d'évaluation de la qualité des études d'impact*[1].

Cette exigence de l'indépendance des études d'impact est d'actualité dans de nombreux pays développés et constitue un important développement des dispositifs d'analyse d'impact des réglementations (AIR) qui se sont progressivement répandus depuis le milieu des années 1970, sous l'impulsion notamment de l'OCDE. Tout récemment, le 15 juin 2016, la Suisse s'est engagée sur ce chemin par le vote d'une motion des deux chambres de l'Assemblée fédérale.

Vos rapporteurs appellent de leurs vœux **la constitution d'une force administrative au sein du Sénat permettant d'assurer une contre-expertise des études d'impact de l'exécutif et de réaliser des études d'impact, le cas échéant avec des organes extérieurs, sur les textes émanant du Parlement.**

Recommandation n° 23 : constituer au sein du Sénat une force administrative en charge de l'évaluation des impacts *ex ante* et *ex post* (*cf.* recommandation n° 33).

[1] Voir encadré *supra*, *Structure et composition des organes centraux de simplification en Allemagne et au Royaume-Uni*.

Les projets d'ordonnance soumis à étude d'impact

- les projets d'ordonnance créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, et soumis de ce fait au CNEN, conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales ;

- les projets d'ordonnance comportant des mesures concernant les entreprises, s'ils ont un impact significatif, mais conformément à une simple circulaire (circulaire du Premier ministre du 12 octobre 2015, *Évaluation préalable des normes et qualité du droit.*)

Motion adoptée par le Parlement suisse :
« Éviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation »

La motion charge le Conseil fédéral de « *créer les bases légales, applicables à tous les secteurs économiques, qui permettront une analyse fondée et parlante des conséquences économiques des lois fédérales et des ordonnances du Conseil fédéral* ». Cette analyse fera l'objet d'un « *contrôle* (…) *indépendant de l'unité administrative chargé d'élaborer la réglementation à analyser.* »

Deux niveaux d'analyse sont envisagés : un niveau simple pour « *toute réglementation nouvelle ou modifiée, accompagnée d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) conforme aux directives du manuel du SECO*[1] » ; un niveau approfondi pour « *les réglementations d'une certaine portée* ». Cette analyse approfondie devra fournir des indications quantitatives sur les coûts attendus de la réglementation pour les PME et pour l'économie en général.

Source : Motion adoptée le 23 septembre 2015 par le Conseil national et le 15 juin 2016 par le Conseil des États.

3. Revoir la transposition des textes européens

Simplifier en matière d'environnement n'est pas aisé, comme nous l'avons vu, car il s'agit d'un droit largement inspiré par l'Union européenne. Un exemple récent en la matière est le certificat de projet et la question de la cristallisation du droit. L'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet avait prévu d'expérimenter un certificat de projet cristallisant le droit pendant dix-huit mois, offrant aux porteurs de projet une assurance quant à la stabilité du droit pendant

[1] Le SECO est le secrétariat d'État à l'Économie chargé, au sein de l'exécutif suisse, de la politique de simplification.

l'instruction de leur dossier. Le premier bilan de cette expérimentation a fait apparaître une fragilité juridique : la cristallisation ne peut valoir en ce qui concerne le droit supérieur européen, conventionnel ou constitutionnel. La généralisation du certificat de projet a donc nécessité une certaine transformation de la notion de cristallisation pour l'adapter à cette réalité juridique. Une règle générale prévoira à la place une entrée en vigueur différée des nouvelles normes.

Les marges de manœuvre nationales en la matière apparaissent donc étroites et très encadrées, tant par la Commission européenne que par la Cour de justice de l'Union européenne. C'est donc dès la phase des négociations pour l'élaboration des textes européens que l'impératif de simplification doit animer les autorités françaises, notamment au sein du Conseil des ministres.

Une fois les textes adoptés, il convient, s'il s'agit de directives, de les transposer. La France, qui était régulièrement citée comme une mauvaise élève de la transposition, est désormais suspectée, par ses propres industriels, de « surtransposition ». En matière de droit environnemental notamment, il y aurait en France une « surtransposition » des directives qui serait dommageable à notre économie et aux différentes entreprises de simplification menées par les gouvernements successifs. En la matière, l'analyse n'est pas aisée. Mais le groupe de travail Vernier[1], qui s'y est essayé pour l'évaluation environnementale, a montré qu'en fait plusieurs mouvements contraires pouvaient coexister.

Il peut y avoir dans certains cas une « surprotection », fruit d'un choix politique dû à des décisions antérieures ou à un objectif de protection de l'environnement clairement affirmé nationalement. Dans d'autres cas, le rapport Vernier reconnaît l'existence de « sur-transpositions », mais aussi… de sous-transpositions pour certaines activités ou encore d'écarts de transposition.

Enfin, comme l'a souligné devant le groupe de travail Philippe Ledenvic, président de l'Autorité environnementale (AE), les difficultés françaises relèvent davantage encore d'une **mauvaise transposition.** Par peur d'un contentieux européen ou d'une remise en cause des procédures françaises, la législation européenne est souvent ajoutée aux mécanismes français, sans que ceux-ci soient revus ou réadaptés : s'ensuit un empilement de réglementations qui, non seulement complexifie, mais reste tout autant sujet à interprétation. Ainsi, si la directive « Habitats » a été transposée presque mot pour mot dans la plupart des pays européens –dont la France, avec les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement-, les interprétations quant à sa mise en œuvre diffèrent selon les pays et sont sujets à contentieux.

[1] *Moderniser l'évaluation environnementale*, rapport établi par Jacques Vernier, président du groupe de travail, mars 2015.

L'application de cette directive concernant la protection de certaines espèces est souvent citée comme responsable de plusieurs retards en matière de travaux –y compris d'intérêt général-. Il est pourtant difficile de parler de « surtransposition », dans le sens où celle-ci est pratiquement littérale concernant le « principe » de protection des espèces protégées (article L. 411-1) et ses exceptions (article L. 411-2). En revanche, il y a sans doute une inadéquation entre les pratiques administratives et l'arsenal juridique réglementaire français et ceux des autres pays, comme semble le prouver l'analyse de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en la matière[1].

Vos rapporteurs préconisent donc qu'au-delà du travail de négociation et de transposition des directives soit réalisé un travail de mise en adéquation réglementaire systématique ayant pour objectif la simplification. Toute nouvelle transposition de directive ne devrait donc pas seulement donner lieu à d'éventuels décrets d'application nouveaux, mais également à une réflexion sur une réorganisation de nos procédures avec d'éventuelles suppressions d'instances ou de procédures qui ne feraient qu'ajouter en complexité. De même, si une jurisprudence européenne semble consacrer une interprétation plus souple d'une directive que les pratiques de l'administration française, celle-ci devrait pouvoir adapter ses textes règlementaires en faveur d'une simplification.

Recommandation n° 24 : proscrire les surtranspositions des textes européens et veiller, en matière de transposition, à assurer, d'une part, la correcte articulation entre les procédures nationales et les exigences européennes et, d'autre part, le respect des intérêts des porteurs de projets en France.

4. Intégrer l'enjeu de la simplification dès le stade des amendements

Vos rapporteurs souhaitent souligner que l'exercice du droit d'amendements par les parlementaires, qui est constitutionnellement garanti, offre un mécanisme qui a fait ses preuves pour enrichir ou corriger les textes examinés. Même lorsqu'ils ne sont finalement pas intégrés au texte final, les amendements permettent de soulever des interrogations et des enjeux, ce qui donne l'occasion au Parlement et au Gouvernement l'opportunité de préciser le sens et la portée des dispositions du texte en débat et ainsi de faciliter ensuite l'interprétation de la norme.

[1] Voir à ce sujet l'analyse des jurisprudences de la Cour de Justice de l'Union européenne effectuée par le Serdeaut « *Les dérogations dans la directive Habitats et l'interprétation de l'article L. 411-2 du code de l'environnement* » sous la direction des professeurs Rozenn Noguellou et Norbert Foulquier.

Ainsi, même si l'on peut trouver des exemples d'amendements adoptés sans que toute leur portée ait pu être correctement appréciée, il serait fallacieux de prendre prétexte de ces exemples pour donner de l'amendement une image négative et à charge, tendant à le présenter comme une composante teintée d'irrationalité ou d'improvisation dans le processus législatif. **Vos rapporteurs souhaitent affirmer leur attachement à un droit d'amendement libre et responsable** qu'il ne saurait être question d'encadrer dans des contraintes procédurales nouvelles, car les défauts ponctuels prétendument évités le seraient au détriment des nombreux avantages que présente le droit d'amendement sous sa forme actuelle.

Simplement peut-on inviter les auteurs d'amendements à mieux intégrer dans leur démarche une réflexion sur les impacts en termes de simplification ou de complexification du droit, immédiatement ou à plus long terme, et sur les détournements ou les effets pervers éventuels du dispositif qu'ils proposent. **Cette même démarche pragmatique doit également être adoptée de façon systématique par les rapporteurs et les commissions saisies des textes –ce qui est d'ailleurs déjà généralement le cas, au moins au Sénat.** Au demeurant, les parlementaires rompus au travail d'élaboration des textes savent bien que les amendements parlementaires présentant les enjeux les plus significatifs font généralement l'objet d'un travail de co-élaboration très en amont de leur adoption, notamment avec le Gouvernement et ses services, de manière à aboutir à un dispositif dont la rédaction soit satisfaisante et les effets correctement anticipés. *In fine*, le meilleur moyen pour s'assurer de la pertinence et de l'impact des amendements est probablement de développer l'évaluation *ex post*.

Recommandation n° 25 : encourager les auteurs d'amendements à mieux intégrer à leur démarche une réflexion sur les impacts en termes de simplification ou de complexification du droit, immédiatement ou à plus long terme, et sur les détournements ou les effets pervers éventuels des dispositifs qu'ils proposent. Conforter cette démarche chez les rapporteurs des commissions saisies des textes.

5. Privilégier des lois-cadres ?

Le constat fait l'unanimité : des lois trop précises sont une source de complexité, à un triple niveau. Elles sont complexes pour les administrations centrales qui doivent traduire certaines dispositions législatives par des normes règlementaires et qui se trouvent enserrées dans des prescriptions parfois trop rigides. Elles le sont ensuite pour les services de terrain, qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités territoriales, qui auront à les mettre en œuvre. Elles sont aussi une source de complexité redoutable en ce qu'elles nourrissent le contentieux juridictionnel : un texte règlementaire ou une décision individuelle auront d'autant plus de chances d'être en contradiction

avec une loi que celle-ci sera « bavarde » et prétendra à l'exhaustivité. Ajoutons qu'une loi très précise crée de la rigidité - il faudra une autre loi pour la modifier - et a de bonnes chances d'aller à l'encontre de la répartition des pouvoirs entre législatif et exécutif en empiétant sur le rôle du pouvoir réglementaire.

Les causes de cette situation sont connues. Sans doute la Ve République a-t-elle institué trop de distance entre le législateur et l'administration et a-t-elle abouti à trop de défiance entre eux. La plume législatrice est alors un moyen (le seul ?) pour encadrer l'action de l'administration jugée prompte à s'autonomiser sans se préoccuper suffisamment des réalités du terrain et de la volonté du législateur. Sans doute aussi, l'amendement de précision est-il devenu un moyen d'expression plus efficace des parlementaires…, plus expressif que les débats, alors que leurs capacités d'interpellations ont été singulièrement réduites depuis 1958.

Mais les parlementaires sont loin d'être les seuls à complexifier et densifier les textes de loi, contrairement à une nouvelle vulgate bienpensante très en vogue dans certains milieux administratifs et juridiques. Certes, les projets de loi grossissent au stade de leur examen par les assemblées, mais c'est souvent à proportion de leur « embonpoint » initial. « *Les détails appellent les détails tant pour Portalis que pour Montesquieu* »[1], rappelle à juste titre Alexandre Flückiger, professeur à l'Université de Genève et spécialiste suisse de la légistique. Du reste, si l'examen parlementaire fait grossir les projets de loi, c'est aussi que la plupart du temps leur rédaction initiale comporte tant de détails qu'ils appellent potentiellement une « réaction » parlementaire par voie d'amendement.

On aurait tout de même beau jeu de charger le Parlement, dans le cadre constitutionnel d'une Ve République, qui enserre son pouvoir dans les filets d'un parlementarisme rationalisé, dont Maurice Duverger, en son temps, avait montré à quel point il contribuait à un « *abaissement du Parlement* »[2]. L'exécutif n'est pas le dernier, cabinets ministériels, administrations centrales, Conseil d'État, à faire des projets de loi des monuments de complexité.

À la vérité, un **effet de système** conduit à la profusion des dispositions législatives où chacun joue son rôle et où transparaît la nature encore largement centralisatrice de l'État.

Certes, la loi ne doit être ni vide, ni vague ou équivoque ; elle doit donner des orientations claires, sauf à confier le pouvoir législatif aux juridictions, ce qui serait une inquiétante régression par rapport aux acquis révolutionnaires. Sans doute serait-on avisé de se souvenir des principes

---

[1] Cahiers du Conseil constitutionnel n° 21, « *Dossier : La normativité* », janvier 2007.
[2] Maurice Duverger, « *Les institutions de la Ve République* », Revue française de science politique, n° 1, 1959.

posés par le grand philosophe anglais Francis Bacon, qui fut avocat-conseil du roi d'Angleterre :

« *Ce qu'il faut affecter* [pour les lois], *c'est seulement le style moyen, en choisissant des expressions générales et bien déterminées, lesquelles, sans spécifier minutieusement tous les cas qu'elles comprennent, ne laissent pas d'exclure visiblement tous ceux qu'elles ne comprennent pas* ».

N'est-ce pas la description d'une loi qui ressemblerait à une loi-cadre ?

Vos rapporteurs sont convaincus de la nécessité de laisser une certaine généralité aux textes législatifs et de ne pas vouloir leur faire prendre en charge toutes les situations possibles, ce qui suppose notamment de rappeler l'article 41 de la Constitution. Mais, au-delà de la pétition de principe, ils estiment que des instruments peuvent y contribuer : l'expérimentation et la capacité d'adaptation aux réalités locales en sont deux exemples.

Recommandation n° 26 : privilégier des lois-cadres ne tentant pas de traiter dans les moindres détails toutes les situations envisageables.

6. Encourager les dispositifs d'expérimentation

Bien souvent, ni l'exécutif ni le législateur ne sont sûrs de l'effet d'une disposition. Mais, compte tenu de la longueur de la procédure parlementaire, **la rigidité de la loi est telle qu'il est difficile de revenir sur les erreurs.**

Par ailleurs, une des difficultés sans cesse soulignée par les interlocuteurs du groupe de travail réside dans **l'insuffisante prise en compte des nécessités de l'appropriation de la loi et des règlements par les acteurs qui en sont destinataires** : acteurs économiques, acteurs administratifs d'État, acteurs des collectivités territoriales.

L'expérimentation, encore trop peu souvent pratiquée, permet de remédier à ces deux problèmes. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs ont inséré dans leur proposition de loi deux dispositifs sous forme expérimentale : ils concernent, d'une part, le nouveau régime envisagé pour la protection des abords des monuments historiques et, d'autre part, l'accessibilité. Dans les deux cas, il s'agit de sujets difficiles. Dans les deux cas, il convient de s'assurer de l'effet de la mesure proposée. Dans les deux cas, il faut tenir compte des réalités de terrain. Dans les deux cas, il faut éviter qu'une mauvaise appropriation du dispositif n'entraîne une incompréhension d'une idée que vos rapporteurs ont la faiblesse de penser importante.

Plus généralement, **vos rapporteurs suggèrent que l'expérimentation soit tentée le plus souvent possible. Or, qui dit expérimentation dit ensuite sérieuse évaluation.**

Recommandation n° 27 : user autant que possible de l'expérimentation législative, hors les cas d'urgence.

7. Laisser de la souplesse au niveau local et jouer le jeu de la décentralisation

Vos rapporteurs ont pu constater que la complexité des dispositifs provenait bien souvent d'une décentralisation inaboutie. Sur certains sujets, l'État central n'a pas confiance en les élus ; il s'évertue à cadenasser leurs compétences en les entourant de restrictions innombrables. L'effet est double : cette défiance induit d'abord l'élaboration de textes qui prétendent s'appliquer de la même façon à des territoires aux réalités bien disparates, elle génère ensuite des dispositifs qui, en multipliant étapes, verrous et contrôles, complexifient de nombreux régimes juridiques.

Un exemple : l'accessibilité. La loi de 2005 a posé le principe de l'accessibilité des bâtiments. Elle a aussi prévu la possibilité d'obtenir des dérogations « *après démonstration de l'impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité ou en raison de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural ou lorsqu'il y a disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences.* » (rédaction de 2005). Ne pouvait-on confier aux élus, porteurs de l'intérêt public local, le soin d'établir ces dérogations, sous le contrôle du juge, plutôt que de créer un circuit administratif, certes très incitatif mais lourd, rigide et complexe avec avis conforme de la commission départementale consultative de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité et décision du préfet ?

Fallait-il, du reste, préciser dans la loi la multiplicité de verrous placés pour garantir l'accessibilité : non seulement les conditions de fond, mais aussi l'intervention de la commission départementale consultative, la nécessité d'un avis conforme… ?

Ne faudrait-il pas non seulement libérer un peu plus les collectivités de la tutelle de l'autorité préfectorale, mais encore aller au-delà et suivre ceux qui, à l'instar de l'Institut Montaigne, plaident pour un « *pouvoir réglementaire initial et autonome, de même rang que celui du Premier ministre* » confié aux collectivités de telle façon qu'elles puissent bénéficier d'une « *réelle faculté d'adapter les normes au plan local* » ? Faudrait-il élargir le pouvoir d'expérimentation donné aux collectivités par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ? Une chose est sûre : continuer à gérer de la même façon des réalités locales très diverses est générateur de complexité.

Recommandation n° 28 : libérer les collectivités territoriales de tous éléments de tutelle préalable des autorités préfectorales et, en contrepartie, encourager ces dernières à réaliser un contrôle de légalité efficace et proportionné aux enjeux.

Les conditions de dérogations expérimentales des collectivités territoriales aux dispositions législatives ou réglementaires

L'article 72, alinéa 4 de la Constitution ouvre aux collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Il renvoie à une loi organique et exclut de cette faculté les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Les dispositions issues de la loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales

La dérogation à des dispositions législatives relève d'une loi qui définit l'objet de l'expérimentation, la nature juridique et les caractéristiques des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation, ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans. Elle mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé (article LO. 1113-1 du code général des collectivités territoriales).

La mise en œuvre de l'expérimentation suppose une demande motivée de la collectivité, dans le délai prévu par la loi. Cette demande est transmise au représentant de l'État, qui l'adresse, accompagnée de ses observations, au ministre chargé des Collectivités territoriales. Le Gouvernement vérifie que les conditions légales sont remplies et publie, par décret, la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation (article LO. 1113-2).

Les actes dérogatoires à caractère général et impersonnel d'une collectivité territoriale font l'objet, après transmission au préfet, d'une publication au Journal officiel, qui conditionne leur entrée en vigueur (article LO 1113-3).

Le préfet peut assortir un recours dirigé contre un acte dérogatoire d'une demande de suspension (article LO 1113-4).

Le Gouvernement transmet au Parlement un rapport assorti des observations des collectivités qui ont participé à l'expérimentation avant expiration de sa durée. Chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport retraçant les propositions et demandes d'expérimentation adressées par les collectivités, en exposant les suites qui leur ont été réservées (article LO 1113-5).

Au vu de l'évaluation de l'expérimentation, la loi détermine selon le cas : les conditions de sa prolongation ou de sa modification pour une durée qui ne peut excéder trois ans ; le maintien et la généralisation des mesures expérimentales ; ou l'abandon de l'expérimentation. Le dépôt d'une proposition ou d'un projet de loi ayant l'un de ces effets proroge cette expérimentation jusqu'à l'adoption de la loi, dans la limite d'un an à compter du terme prévu dans la loi ayant autorisé l'expérimentation (article LO 1113-6).

Les dérogations à des dispositions réglementaires obéissent aux mêmes règles mais sont autorisées par le Gouvernement, par un décret en Conseil d'État qui en fixe le cadre. Le Gouvernement adresse au Parlement un bilan des évaluations auxquelles il est ainsi procédé (article LO 1113-7).

8. Porter une attention particulière aux dispositifs d'entrée en vigueur des lois

La question des modalités d'entrée en vigueur dans le temps des normes n'est pas toujours traitée avec toute l'attention qu'elle requiert, alors même qu'il s'agit de l'une des causes principales d'insécurité juridique et de blocage des projets.

Lorsqu'un nouvel ensemble de règles est défini par la loi ou le règlement, se posent en effet deux questions importantes :

– la première est de savoir si les règles nouvelles s'appliqueront seulement aux projets dont la genèse commencera postérieurement à l'entrée en vigueur du texte normatif, ou bien si elles s'appliquent également aux projets dont la genèse a déjà commencé avant la publication de la loi ou du décret.

L'autorité qui édicte la norme, et qui est généralement convaincue des mérites des réformes qu'elle porte, incline naturellement en faveur d'une entrée en vigueur immédiate des nouveaux textes, afin que leurs effets positifs supposés ne soient pas retardés. Cependant, pour les porteurs de projets, un changement de règle du jeu en cours de projet peut avoir des conséquences très dommageables : cela peut rendre caduque le calcul des coûts à partir duquel la décision de lancer un projet avait été prise ; cela peut changer profondément le calendrier de développement du projet, par exemple en rendant nécessaire une actualisation des études préliminaires ou le lancement de procédures de concertation imprévues ; cela peut encore imposer des formalités administratives nouvelles et rendre nécessaire la constitution et le dépôt de nouveaux dossiers d'autorisation… ;

– la seconde question est celle du délai d'adaptation des règles inférieures par rapport à une règle supérieure nouvellement édictée. Ainsi, quand une loi entre en vigueur immédiatement et que ses décrets d'application ne sont publiés que plusieurs mois plus tard, il y a un intervalle de temps pendant lequel les acteurs ne savent pas comment appliquer la règle, ce qui a pour effet d'insécuriser les projets et donc de les bloquer en attendant que les choses se clarifient. Il serait pourtant possible de différer l'entrée en vigueur des dispositions de la loi qui ne sont pas manifestement d'application directe jusqu'à la publication des dispositions règlementaires.

De même, lorsqu'une loi modifie le cadre législatif que doivent respecter les documents locaux d'urbanisme sans prévoir de délai différé d'entrée en vigueur, cela rend immédiatement illégales ou obsolètes tout ou partie des règles locales d'urbanisme, avec pour effet un blocage des projets locaux. Il serait pourtant possible, là encore, d'envisager un délai d'entrée en vigueur différé pour donner le temps d'adapter les règles locales d'urbanisme aux nouvelles règles nationales.

Certaines réformes du champ de l'urbanisme, comme par exemple les assouplissements successifs des règles de construction en zone agricole en dehors des STECAL, illustrent abondamment et de manière assez cruelle pour le législateur à quel point une entrée en vigueur mal pensée peut être préjudiciable. L'exemple des assouplissements successifs des règles de construction en zone agricole en dehors des STECAL, développé précédemment, est un cas d'école en la matière, puisque chaque assouplissement voulu par le législateur s'est traduit dans un premier temps… par un blocage.

Le groupe de travail recommande donc que la question de l'analyse de l'impact des modalités d'entrée en vigueur soit systématiquement conduite à tous les niveaux de l'initiative législative :

– **l'étude d'impact** des projets devrait comporter une section spéciale destinée à évaluer l'effet des choix en matière de date d'entrée en vigueur ;

– **les propositions de loi** devraient systématiquement comporter dans leur exposé des motifs un paragraphe qui expose l'analyse et les choix des auteurs du texte concernant les conditions d'entrée en vigueur de leurs propositions. S'appliquant à eux-mêmes ce principe, vos rapporteurs ont demandé à l'organisme chargé d'élaborer l'étude d'impact de leur projet de proposition de loi qu'elle comporte, pour chaque article du texte, un volet relatif aux modalités d'entrée en vigueur dans le temps ;

– **les auteurs d'amendement** devraient systématiquement poser, de façon explicite, la question de l'entrée en vigueur de leurs amendements. On remarque, par exemple, que toutes les difficultés d'application des dispositions relatives aux constructions en zone agricole résultent d'amendements adoptés sans réflexion préalable sur leurs modalités d'entrée en vigueur dans le temps.

De manière générale, **il serait souhaitable que toute nouvelle disposition législative ou réglementaire qui entre en vigueur ne concerne pas les projets en cours, sauf éventuellement si l'entrée en vigueur immédiate est justifiée par un intérêt public fort** (par exemple, relatif à la sécurité) ou si le porteur de projet estime que la nouvelle règle lui est favorable, et qu'il opte pour une application immédiate.

Enfin, lorsqu'une disposition législative implique une actualisation de normes de niveau règlementaire pour être pleinement applicable ou qu'elle implique une réorganisation profonde de l'environnement des acteurs, il serait souhaitable que son entrée en vigueur soit différée pour laisser aux services la possibilité de la prendre en charge correctement, sauf là encore motif d'intérêt général fort.

Recommandation n° 29 : analyser systématiquement l'impact des modalités d'entrée en vigueur des dispositions projetées, à tous les niveaux de l'initiative législative : étude d'impact des projets de loi et projets d'ordonnances concernées, propositions de loi, amendements.

C. POURSUIVRE LE TRAVAIL AU-DELÀ DE L'ÉDICTION DE LA NORME

Une fois la norme adoptée, quelle que soit sa qualité – et en supposant donc qu'elle ne soit pas elle-même source de complexité –, une attention particulière doit être portée à sa mise en œuvre. Vos rapporteurs ont pu constater combien certains textes avaient pu être considérés comme des nœuds de complexité en raison de leurs conditions d'application. En la matière, la qualité de l'information et des formations délivrées aux acteurs joue un rôle essentiel trop souvent négligé. Au-delà, une des pistes pour améliorer la qualité de la législation et de la réglementation consiste à considérablement renforcer nos pratiques d'évaluation *ex post*.

1. Assurer le « service après-vote »

Lors de leurs auditions, vos rapporteurs ont été surpris de constater que plusieurs de leurs interlocuteurs ignoraient certains dispositifs de simplification. La possibilité de réunir en un seul document intégrateur les évaluations environnementales, les dispositifs d'autorisations uniques en matière de loi sur l'eau ou d'ICPE, ainsi que l'expérimentation du certificat de projet semblaient parfaitement ignorés des professionnels eux-mêmes. Nous sommes là face à **un véritable défaut d'information des différents acteurs.**

Une fois votés, les textes doivent pouvoir faire l'objet, de la part du pouvoir règlementaire, de la plus grande diligence, tant dans la publication des décrets d'application que dans son devoir d'information auprès des élus, des professionnels et du grand public. Le travail de contrôle du Parlement dans l'application des lois doit pouvoir également s'élargir à ces dispositifs règlementaires, à l'image, du reste, de ce qui existe au Royaume-Uni, où le contrôle de la législation secondaire – celle qui ne relève pas d'un acte du Parlement – constitue l'une des missions phares des chambres.

Enfin, **il est anormal de constater, comme ont pu le faire vos rapporteurs, que les différents sites internet de l'État ne mettent pas à jour certaines informations ou ne précisent pas la date de la dernière actualisation de leurs fiches.** Cet état de fait ajoute à la confusion et au sentiment de complexité que partagent nombre de nos concitoyens.

Recommandation n° 30 : dans l'attente de la réalisation des bases de données mentionnées précédemment (*cf.* recommandations n° 19 et 20), mettre à jour régulièrement les informations diffusées par l'État et indiquer la date de leur dernière actualisation.

2. Former les acteurs et les équipes

Ce travail d'information doit pouvoir se doubler d'un effort de communication de la part des différents professionnels et des personnels des services de l'État et des collectivités territoriales.

Sans être exhaustifs, et comme cela a déjà été indiqué, vos rapporteurs suggèrent notamment :

– **un meilleur accompagnement et une meilleure formation des cabinets d'étude en charge de la rédaction des PLU pour le compte des collectivités ;**

– **une meilleure formation et sélection des commissaires en charge des enquêtes publiques** afin de réduire les risques, tant de retard dans la procédure que de contentieux ultérieurs ;

– **une meilleure information des collectivités locales** : les services de l'État s'étant désengagés de certaines procédures d'accompagnement des collectivités (en matière d'application des droits des sols, notamment) pourraient utilement être mobilisés pour des actions ponctuelles de formation et d'information des collectivités locales sur les nouvelles législations ou les textes en préparation.

– **enfin, la simplification –sa méthodologie et ses procédures- devrait pouvoir être enseignée dans les écoles de la fonction publique** (ENA, INET, IRA, ENSP,...) et faire partie des cours de formation continue des agents des trois fonctions publiques.

Recommandation n° 31 : prendre davantage en compte les nécessités de formation des différents professionnels et des personnels des services de l'État et des collectivités territoriales.

3. Informer les acteurs et le public

L'information des acteurs et du public doit transiter par tous les vecteurs possibles (campagnes d'information dédiées, sites internet,…), et doit aussi pouvoir cibler les professionnels. En matière de législation et de réglementation touchant les professionnels de l'urbanisme et de la construction, vos rapporteurs préconisent **un travail local auprès des chambres des métiers et des chambres de commerce et d'industrie**. L'information sur les nouveaux textes et leurs modalités d'application doit pouvoir s'adapter au terrain et parvenir aux représentants du monde local de l'entreprise et de leurs équipes sans délai, afin de pouvoir créer leurs effets positifs de simplification et de création d'emploi le plus rapidement possible (campagnes d'information ciblées auprès des acteurs concernés). De même, une plateforme nationale d'information – avec un onglet spécifique dédié au droit des sols – doit être accessible à tous.

Recommandation n° 32 : renforcer les démarches d'information des acteurs économiques, des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux par les services de l'État.

4. Renforcer l'évaluation *ex post* des textes de loi

Si la maîtrise de l'inflation normative au stade de l'examen parlementaire se révèlera toujours complexe, eu égard aux délais dont dispose le Parlement français pour accomplir sa mission, il est une méthode qui permet de remédier à cette difficulté sans, au surplus, mettre en cause le droit d'amendement des parlementaires.

Il s'agit de l'évaluation *ex post* des textes législatifs. De nombreux efforts ont été consentis depuis plusieurs années en la matière, mais la France reste notablement en retard dans ce domaine par rapport à ses voisins. Vos rapporteurs considèrent que le Sénat, par sa mission de représentant des collectivités territoriales, par la durée du mandat de ses membres et son recul par rapport aux agitations de la vie médiatique et sondagière a vocation à jouer un rôle éminent en la matière.

Cette évaluation est en effet de nature à permettre d'identifier les dispositions introduites aux différents stades de l'examen parlementaire, ainsi que leur impact sur les collectivités. On peut ensuite en tirer au moins trois éléments :

– des pistes de simplification et d'amélioration législatives lorsque certaines dispositions se révèlent peu pertinentes, inefficaces ou inefficientes ;

– des enseignements pour, progressivement et par effet retour, discipliner le dépôt des amendements. Un démarche complexe, audacieuse mais vertueuse pourrait être de chiffrer les conséquences en termes de complexité des apports des différents acteurs de l'élaboration de la loi ;

– surtout, le fait que des textes soient fléchés comme devant faire l'objet d'une évaluation serait un puissant levier pour aider les acteurs de la production normative à « maîtriser leurs ardeurs ». En l'espèce, plus l'évaluation sera annoncée en amont de la procédure et plus elle pourra avoir un effet incitatif ou dissuasif. L'idéal serait bien sûr que le Gouvernement intègre dès l'élaboration de son projet la contrainte évaluative, comme cela se pratique à tous les niveaux de l'action publique aux Pays-Bas. Cela le pousserait à mieux expliciter et définir ses objectifs, les actions destinées à les atteindre et les indicateurs associés. Ajoutons que prévoir l'évaluation en amont est aussi l'occasion d'affiner la construction de l'action ou du programme d'actions envisagés.

Par ailleurs, l'évaluation *ex post* sera amenée à se développer comme complément indispensable aux expérimentations législatives.

L'évaluation *ex post* pourrait par ailleurs être complétée par des clauses de révision ainsi que cela se pratique déjà dans de nombreux pays, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne : de façon régulière, les autorités publiques seraient amenées à s'interroger, sur la base d'une évaluation, sur l'opportunité de maintenir, abroger ou modifier les dispositions concernées. Lesdites clauses de révision pourraient elles-mêmes être assorties de clauses de caducité (ou « guillotine »), en l'absence d'une évaluation effective ou en présence d'une évaluation négative.

Recommandation n° 33 : mettre en place un programme pluriannuel du Sénat d'évaluation *ex post* de champs de normes applicables aux collectivités territoriales.

Recommandation n° 34 : insérer des clauses de révision et, *le cas échéant*, des clauses « guillotine » dans les textes à fort impact sur les collectivités territoriales qui seraient ainsi soumis à une obligation périodique d'évaluation.

Les clauses de révision et de caducité : le cas britannique

Les clauses de révision sont obligatoires pour les dispositions qui touchent à l'activité des entreprises.

Dans le cas général, ces clauses imposent une évaluation de la disposition dans les cinq ans de son entrée en vigueur, puis tous les cinq ans.

La législation secondaire ou déléguée, édictée par un acte qui n'émane pas du Parlement mais qui, en France, pourrait éventuellement être de nature législative, est par ailleurs soumise, au surplus, à des clauses de caducité. Dans ce cas, la législation concernée expire automatiquement à la date qu'elle fixe ou, à défaut, dans les sept ans de son entrée en vigueur.

Source : Department for Business, Innovation & Skills and Better Regulation, Delivery Office, *Better regulation : framework manual, practical guidance for UK government officials*, mars 2015.

EXAMEN DU RAPPORT EN RÉUNION DE DÉLÉGATION

Lors d'une réunion conjointe, le jeudi 23 juin 2016, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et le groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols ont examiné la proposition de loi de simplification du groupe de Travail et le rapport d'information de MM. François Calvet et Marc Daunis, rapporteurs du groupe de travail

M. Jean-Marie Bockel, président. – Cette réunion est importante pour notre objectif de simplification des normes, à la suite de la démarche engagée par le Président du Sénat avec l'ensemble des commissions. Elle peut faire évoluer la culture politique sur le sujet. Si nous faisons de la politique, nous devons aussi faire bouger les lignes, et balayer devant notre porte de législateur. En bons Français, nous produisons des normes, et sommes parfois quelque peu schizophrènes, alors que nous sommes censés donner l'exemple à nos administrations.

M. Gérard Larcher signera prochainement avec M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), une charte présentant une nouvelle méthode et des pistes communes sur la simplification. Une petite révolution est peut-être en marche, grâce à cette méthode de travail que nous avons initiée, pilotée par le Président du Sénat en personne, rassemblant l'ensemble des commissions permanentes, et grâce aux travaux exploratoires réalisés sur les normes réglementaires.

M. Rémy Pointereau, président du groupe de travail sur la simplification, a choisi un objet d'étude restreint – qui trop embrasse mal étreint – signalé par nos mandants comme le plus sensible. Imaginez tout ce qui pourrait se débloquer ! Ce travail fait l'objet d'une proposition de loi pouvant faire consensus entre toutes les sensibilités politiques, ce qui est de bon augure pour le débat avec l'Assemblée nationale. Nous n'en sommes pas à notre galop d'essai : à l'initiative du groupe de travail, nous avons déjà présenté une proposition de loi constitutionnelle sur la simplification du droit et une proposition de résolution pour simplifier les normes relatives à l'urbanisme et à la construction.

Je remercie M. Pointereau, premier vice-président de la délégation, et les rapporteurs, MM. François Calvet et Marc Daunis, pour leur important travail, remarquable, approfondi et non partisan, ayant mis en exergue des sujets rassembleurs. Ils ont notamment travaillé avec Alain Lambert et le ministre Jean-Vincent Placé.

M. Rémy Pointereau, président du groupe de travail. – Aujourd'hui, nous franchissons une étape dans la simplification, même si le chemin est encore long vers la simplification réelle. Le principe de la simplification normative fait consensus ; la difficulté réside dans sa mise en œuvre. En instaurant un groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, ce qui constituait une démarche innovante – même si notre collègue Éric Doligé avait travaillé sur le sujet auparavant – notre délégation a voulu franchir une nouvelle étape dans la stratégie globale du Sénat de lutte contre l'inflation normative, afin que notre assemblée soit un moteur de la simplification. Il s'agissait précisément de passer aux travaux pratiques. Je salue l'énergie que le président Bockel a consacrée à cette idée audacieuse d'un travail associant commissions et délégation, pour que ce texte prospère. En février 2016, le groupe de travail a été lancé par une réunion inaugurale présidée par le président Larcher, ce qui constituait un signal politique fort.

Dès le départ, la feuille de route politique a été axée autour de quatre choix. D'abord, une démarche inclusive a permis d'associer toutes les composantes du Sénat et de coopérer avec les acteurs concernés, en particulier les associations d'élus locaux et l'exécutif. La composition du groupe de travail assure la représentation de l'ensemble du Sénat – groupes politiques et commissions permanentes, ainsi que la délégation aux entreprises. Chaque commission comportait deux représentants ès-qualités dans le groupe de travail, afin d'assurer cette cohérence. La désignation de deux rapporteurs appartenant à la majorité sénatoriale et à la majorité gouvernementale témoignait de l'ancrage transpartisan du groupe. Les rapporteurs ont présenté leurs axes de travail à tous les présidents de commission, et ont été auditionnés par la commission des affaires économiques.

Ensuite, nous avons adopté une approche sectorielle consacrée à la simplification législative du droit de l'urbanisme, de l'aménagement et des sols, afin de répondre à la demande issue de la première consultation des élus réalisée à l'occasion du congrès des maires de 2014. Les 4 200 réponses portaient d'abord sur l'urbanisme et la construction.

Troisième choix, notre démarche participative garantit la prise en compte des véritables préoccupations du terrain. Le groupe a organisé 22 tables rondes et auditions, au cours desquelles 99 personnalités issues de 55 organismes ont été reçues. Il a surtout lancé une consultation nationale à destination des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des professionnels et des citoyens. À sa clôture, elle avait reçu 10 478 réponses. Cela démontre tout l'intérêt de notre travail !

Enfin, nous avons souhaité aboutir à des propositions de simplification opérationnelles. D'emblée, notre groupe de travail était chargé de produire à la fois un rapport d'information et une proposition de loi. Nous avons choisi de ne pas embrasser trop de domaines à la fois et de

veiller à éviter les simplifications de façade ou celles qui pèsent sur les collectivités comme, par exemple, la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme. Nous avons aussi voulu, avec Jean-Marie Bockel et les rapporteurs, mettre en œuvre un dispositif très innovant : la proposition de loi a fait l'objet d'une étude d'impact complète de la part d'un grand cabinet d'avocats spécialisé, afin de montrer l'exemple. Nous souhaitions ainsi garantir l'adéquation des propositions du Sénat aux difficultés identifiées, s'assurer que ces propositions aboutiraient bien à des simplifications, et éviter les effets pervers, fréquents dans ce domaine.

Le groupe de travail a fixé quelques règles méthodologiques. Il a distingué la simplification normative de la déréglementation, et s'est concentré sur la simplification, sans remettre en cause le fond des politiques publiques. Selon les sondés, il était nécessaire de stabiliser le droit – le droit de l'urbanisme a été modifié plus d'une centaine de fois. Aussi avons-nous veillé à ne pas avancer de propositions susceptibles de nourrir l'instabilité normative. Ne prétendant pas faire table rase, nous nous sommes appuyés sur les nombreuses simplifications déjà intervenues sans les remettre en cause, mais, le cas échéant, en les prolongeant et en les renforçant grâce à l'apport de la consultation nationale.

Le groupe de travail a établi trois séries de propositions. La première constitue, conformément à la demande du président du Sénat, notre proposition de loi, texte audacieux mais consensuel de 7 chapitres, 14 articles et 25 mesures de simplification législative.

Une deuxième série de propositions figure dans le rapport. Nous souhaitons attirer l'attention du Gouvernement et du Parlement sur certains sujets que nous ne pouvions pas intégrer au texte : certains points relèvent du domaine règlementaire, voire des pratiques administratives ; d'autres concernent des projets de textes en cours d'élaboration ; d'autres enfin touchent à des problématiques structurelles d'ampleur méritant des investigations complémentaires ou excédant notre champ d'action.

La troisième série de propositions porte sur la fabrique de la norme. Si la révision périodique du stock de normes est un impératif, elle ne peut suffire si, dans le même temps, la production législative et règlementaire ne ralentit pas. Tuons la norme dans l'œuf, et appliquons à nous-même cette discipline.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Notre première série de propositions, soit notre proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme, rassemble ce qui était de nature législatif et prioritaire à nos yeux. Les sondés demandent particulièrement des procédures plus rapides pour réaliser des projets locaux et davantage de stabilité du droit. La proposition de loi sénatoriale est bâtie autour de ces deux volets essentiels.

Il faut accélérer les procédures contentieuses : le délai moyen de jugement est de quatre ans et demi. Nos propositions prolongent et approfondissent les effets de l'ordonnance « Labetoulle » de 2013. Il s'agit par exemple de donner au juge la possibilité de soulever d'office la cristallisation des moyens, alors qu'il doit actuellement attendre une demande des parties. Il s'agit aussi de faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif en supprimant l'exigence d'un préjudice excessif, difficile à démontrer et peu mobilisé par les juges. Où commence l'excessif ? Une autre mesure forte, très attendue des acteurs locaux, permet au juge administratif d'être dans l'obligation de respecter un délai de jugement de six mois en matière d'urbanisme. L'ensemble de ces propositions a été bien accueilli par le président de la commission des Lois et par le ministère.

L'accélération des procédures passe aussi par un dialogue renforcé entre l'État et les collectivités. Nous ressentons la profonde dégradation des relations entre les services de l'État et les collectivités. Nous avons voulu systématiser les possibilités de dialogue État-collectivités sur les projets structurants. Ne voulant pas créer une énième structure, nous nous saisissons d'une instance existante pour la faire évoluer, et instaurer une instance départementale de dialogue avec trois missions essentielles : renforcer la transversalité et la coordination entre les services de l'État face aux projets locaux ; inciter ces services à accompagner les projets et à se placer dans une posture plus facilitatrice que répressive ; et donner une visibilité aux collectivités sur les étapes à suivre. Le représentant de l'État organiserait par ailleurs systématiquement un dispositif de référent juridique unique pour aider porteurs de projet et collectivités dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Ce dispositif cohérent, instance départementale et référent juridique, sera un élément important de cadrage et de suivi de la procédure de permis environnemental unique que le Gouvernement compte mettre en œuvre. À terme, c'est d'un véritable rescrit environnemental dont disposeront ainsi les porteurs de projets, permettant une dynamique de respect des projets structurants et d'appliquer à un projet particulier nos grandes orientations. Les collectivités disposeront ainsi des règles du jeu, pour plus de cohérence et un niveau d'exigence pertinent.

Nous proposons aussi une simplification des règles applicables aux zones d'aménagement concerté (ZAC), en donnant à l'aménageur la faculté de fusionner dossiers de création et de réalisation de ZAC. Cette disposition pourrait être utile pour des ZAC de faible ampleur. La proposition de loi ouvre également la faculté de reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation de la ZAC afin d'éviter les redondances inutiles d'études d'impact : l'étude d'impact sera ainsi mieux adaptée aux impacts réels du projet que lorsqu'elle était réalisée au moment du dossier de création.

M. François Calvet, rapporteur. – Toujours en matière d'accélération des procédures, la proposition de loi comporte des mesures d'ajustement relatives à l'archéologie préventive, pour donner plus de prévisibilité aux porteurs de projets. D'abord, elle supprime, dans le cadre d'une demande anticipée de prescription archéologique, la durée limitée à cinq ans de la renonciation de l'État à prescrire un diagnostic lorsqu'il estime ce dernier inutile ; ensuite, elle conforte le délai légal de trois mois dont dispose le préfet de région pour prescrire des fouilles à compter de la réception du diagnostic – qu'il soit complet ou non.

La proposition de loi crée une procédure accélérée en cas d'urgence en sites classés, comme des falaises dangereuses nécessitant des travaux, afin d'éviter de s'en remettre à la jurisprudence et que les maires ne se retrouvent dans une situation compliquée. Enfin, elle propose une expérimentation pour autoriser les établissements recevant du public (ERP) de petites communes, situés à proximité les uns des autres, à mutualiser les places de stationnement adaptées aux personnes handicapées. Nous reprenons ainsi la proposition du rapport de Jean-Pierre Vial, et nous avons essayé d'aller plus loin avec Philippe Mouiller et Patricia Schillinger, mais, en l'état actuel des choses, cela ne nous a pas paru possible.

Deuxième volet de la proposition de loi, la stabilisation du droit est une demande unanime de la part des élus mais aussi des professionnels ; le président Bockel a insisté sur ce sujet à de nombreuses reprises. Nous avançons une proposition forte visant à limiter l'effet perturbateur pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) des évolutions imposées par les documents supérieurs – schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou autres – en cristallisant les règles du PLU pendant au moins 3 ans, et en donnant de la prévisibilité aux collectivités sur le calendrier d'évolution des PLU, grâce un rendez-vous triennal d'examen de leur mise en compatibilité éventuelle. Ainsi, la collectivité ne se poserait la question de la mise en compatibilité qu'à l'occasion de ce rendez-vous, au lieu d'être soumise à des évolutions dictées par les calendriers des documents supérieurs. Cela éviterait qu'à l'occasion d'une mise en compatibilité imposée par l'évolution du SCOT, du programme local de l'habitat (PLH) ou du plan de déplacement urbain (PDU), une révision complète ne remette en question les fondements du projet urbain. Enfin, avantage important, la nouvelle procédure assouplirait le délai de mise en compatibilité : l'on passerait d'un délai légal de trois ans actuellement à un délai adapté à la situation de la collectivité, compris entre trois et six ans.

La proposition de loi vise aussi à mieux maîtriser les circonstances du passage à un urbanisme intercommunal. Il est proposé que la révision simplifiée d'un PLU communal ne soit plus un motif de passage obligatoire au PLU intercommunal (PLUi) et que seule une révision pleine et entière d'un PLU, touchant aux orientations du plan d'aménagement et de développement durables (PADD), déclenche l'élaboration d'un PLU intercommunal

dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents.

Une autre piste de stabilisation compliquée, qui fait suite à de nombreuses remarques de François Gatel, concerne le régime de protection des abords des monuments historiques, afin de répondre aux très nombreuses critiques sur l'imprévisibilité et la variabilité des prescriptions des architectes des bâtiments de France (ABF). Nous avons absolument voulu éviter de faire du populisme anti-ABF pour rechercher des solutions. Nous nous sommes concertés avec la présidente de la commission de la culture et avec notre collègue Françoise Férat, rapporteure du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) : nous souhaitons que l'autorité responsable du PLU puisse davantage associer les ABF à la définition des règles locales d'urbanisme dans les périmètres de protection des abords, pour un meilleur dialogue entre la collectivité et l'ABF.

L'ABF devra justifier l'absence de prescriptions pour ce périmètre et ses décisions ultérieures devront être motivées sur le fondement des atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords. Ainsi, la motivation des avis des ABF sera mieux encadrée, alors qu'elle était parfois critiquée comme portant davantage sur les projets eux-mêmes que sur leurs conséquences en matière de préservation du monument protégé au titre des abords.

Si l'ABF propose des prescriptions, les autorités locales pourront annexer les prescriptions de l'ABF au PLU. Mais si le dialogue entre collectivités et ABF n'est pas fructueux, la situation en restera au *statu quo ante*. Cette prise en compte serait associée à une règle de motivation : dans ce cas, l'ABF devra motiver ses décisions sur le fondement de ses propres prescriptions. Ainsi, les collectivités resteront libres de prendre en compte, ou non, les prescriptions ; le dispositif renforce les règles de motivation des ABF pour plus de transparence et d'équité ; il donne une prévisibilité aux acteurs locaux – collectivités, porteurs de projets – qui sauront à quoi s'attendre ; il devrait favoriser une continuité des décisions des ABF ; il les contraindra *de facto* à avoir une vision globale de la protection des abords ; enfin, la connaissance des prescriptions des ABF sera un outil d'appropriation par les citoyens et les acteurs locaux des enjeux du patrimoine, pour une meilleure prévisibilité et la continuité de leurs décisions.

Ayant entendu les craintes des uns et des autres, nous proposons un régime purement optionnel et expérimental. L'expérimentation sur trois ans avec filtrage des candidatures par le préfet évite d'étouffer les services des ABF par de trop nombreuses demandes de prescriptions. L'évaluation du dispositif vérifiera sa pertinence. Par ailleurs, la connaissance et la transparence des actes des ABF seraient renforcées par leur publication systématique dans les bulletins locaux ainsi que sur le site internet du ministère de la culture. L'enjeu dépasse la stabilisation du droit ; nous

voulons purger l'antagonisme entre élus et ABF, trop souvent constaté, au profit d'un meilleur dialogue, de la protection du patrimoine et des projets locaux. Nous nous inscrivons dans la continuité de la loi LCAP, objet d'un accord en commission mixte paritaire. Le 26 mai dernier, devant notre délégation, M. Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État à la Simplification, a apporté le soutien du Gouvernement à cette proposition.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Dernier point, technique mais important : la proposition de loi sécurise les opérations d'aménagement en cas d'annulation du PLU. Aujourd'hui, en cas d'annulation d'un PLU, les permis d'aménager délivrés antérieurement sont juridiquement sécurisés, à la différence des permis de construire postérieurs. Cela n'est pas cohérent : une opération d'aménagement n'a de sens que si elle débouche sur la réalisation des constructions. La proposition sécurise les permis de construire, en tout cas dès lors que l'annulation du PLU est fondée sur des motifs d'illégalité externe comme la forme ou la procédure.

Si notre proposition de loi rassemble certains éléments de portée moyenne, d'autres sont extrêmement structurants et ambitieux, comme l'accélération du contentieux, la stabilisation des PLU, l'association des ABF et le renforcement du dialogue État-collectivités. Seul regret, nous n'avons pas pu simplifier le droit de l'environnement autant que nous l'aurions souhaité : il est sous influence directe du droit européen, ce qui nous laissait très peu de marge de manœuvre.

La deuxième série de propositions concerne des sujets importants, relatifs au domaine réglementaire et ne pouvant figurer dans la proposition de loi, sécurité-incendie, accessibilité, ERP, le contentieux de l'urbanisme, le droit de l'environnement, le patrimoine, la participation du public et les relations avec les services de l'État. Elles sont évoquées dans le rapport et regroupées dans un « catalogue » de mesures de simplification qui a vocation à être examiné par le CNEN et par le Gouvernement. Nous ferons une démarche spécifique auprès de Jean-Vincent Placé pour que ces propositions soient appliquées dans le domaine réglementaire.

D'autres propositions portent sur des textes en cours de rédaction, comme les ordonnances issues de la loi Macron, afin d'éviter que ces textes ne se traduisent par de nouvelles complexités, par exemple dans le dialogue environnemental.

Enfin, nous avons souhaité évoquer certains sujets importants relevant du législateur, mais qui excèdent néanmoins par leur ampleur le champ d'action du groupe de travail : la politique d'accessibilité, l'avenir de l'archéologie préventive et de son financement, la conciliation entre environnement et dynamisme économique... Ces thèmes méritent tant un examen spécifique que des investigations complémentaires ; nous ouvrons des pistes dans le rapport.

Notre troisième série de propositions porte sur la fabrique de la norme. La simplification normative est à l'ordre du jour depuis plusieurs années. Pourtant, l'impression de ne pas en sortir est perceptible, signe que la politique de simplification doit connaître des inflexions pour plus d'efficacité. Nous plaidons pour le renforcement du caractère interministériel de la politique de simplification. Comme l'affirmait le Conseil d'État, cette politique doit devenir une politique publique à part entière, ce qui suppose son intégration au sein des missions de chaque ministre ; sa structuration au sein des administrations ministérielles ; et sa prise en compte par les programmes de formation des élèves-fonctionnaires, en particulier de l'École nationale d'administration mais aussi de l'institut national des études territoriales (Inet).

M. François Calvet, rapporteur. – Rémy Pointereau a évoqué la fabrique des normes. Au fil des ans et des gouvernements, nous avons construit une tour de Babel de 400 000 normes s'enchevêtrant les unes aux autres. Les élus locaux ont du mal à les appliquer ; ils sont presque toujours en infraction, quoiqu'ils fassent. Ainsi, j'ai transféré la voirie à ma communauté urbaine. Il a fallu mettre aux normes les locaux. Dans tous les concours administratifs, il y a très peu de place pour l'impact économique des décisions juridiques. Le but de notre rapport est de lever les freins au développement économique. Prenons en compte l'impact économique des normes : plus de 200 zones d'aménagement concerté (ZAC) sont bloquées en France. C'est une source de richesse qui est ainsi inhibée.

On parle beaucoup du Sénat actuellement, pour le réformer. Les propositions se multiplieront durant la campagne électorale… Il y a une grande place pour le Sénat. Nous proposerons de créer une commission du Sénat sur l'évaluation et la simplification, qui permettrait de réaliser des évaluations et des contre-expertises aux études d'impact de l'exécutif. La création de normes vient souvent de l'absence de véritables études d'impact. C'est ce que nous a fait remarquer le Conseil d'État : les études d'impact sont souvent insuffisantes.

Le rapport propose enfin plusieurs pistes pour encadrer le flux de normes législatives et réglementaires, comme éviter le recours systématique aux ordonnances ; améliorer les études d'impact et assurer leur contre-expertise – notre proposition de loi donne l'exemple avec son étude d'impact réalisée par un cabinet spécialisé de haut niveau ; veiller à la qualité de la transposition des textes européens, en particulier dans le domaine environnemental, et éviter une surtransposition – j'observe régulièrement de telles distorsions de concurrence dans ma région frontalière de l'Espagne… ; privilégier des lois-cadres, et notre proposition de loi s'efforce de ne pas multiplier les détails ; encourager les dispositifs d'expérimentation et notre proposition de loi en use à deux reprises ; et analyser systématiquement l'impact des modalités d'entrée en vigueur des réformes.

Je remercie le président du Sénat d'avoir pris cette initiative et le président de notre délégation, Jean-Marie Bockel, de m'avoir désigné, aux côtés de Marc Daunis, pour la préparation de ce rapport. C'était un travail humainement très agréable, mené dans un esprit d'humilité. Ancien député, je tiens, sans me risquer aux comparaisons, à saluer la qualité de notre administration. Il conviendrait de constituer un *pool* sur l'évaluation des projets de loi, afin de réduire le poids des normes inutiles et de contrôler *a posteriori* ce que nous produisons.

M. Rémy Pointereau. – Merci de votre travail sur ce sujet très vaste et technique. Nous avons auditionné, dans le cadre de nos travaux, M. Baylet, Mme Grelier et M. Placé. Ce dernier nous assurés de son soutien à ce texte. Au récent congrès des maires, le Président de la République s'est déclaré favorable à une proposition de loi sur l'urbanisme.

Je remercie le secrétariat du groupe et les administrateurs de leur précieuse contribution. N'ayant jamais siégé à l'Assemblée nationale, je n'ai pas d'éléments de comparaison, mais nous avons des équipes de qualité. Le rapport de 400 pages issu de vos travaux, très précis et intéressant, est ciblé sur des éléments concrets.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je connais la qualité du travail des collaborateurs de l'Assemblée nationale, mais la simplification des normes faisant partie du cœur de métier du Sénat, nous avons un apport supplémentaire dans ce domaine. Nous vivons incontestablement un moment important ; merci d'avoir fait la part des choses entre les éléments de la proposition de loi et ce qui relève d'une ouverture vers l'avenir.

Mme Nelly Tocqueville. – Je m'associe aux remerciements et aux félicitations. Les élus locaux que nous sommes ont besoin de cette réflexion, en particulier ceux d'entre nous qui, n'ayant que des services de taille modeste pour les seconder, ont des difficultés à maîtriser les normes. La réception du questionnaire a été très favorable.

Votre travail confirme les conclusions du rapport d'information que j'ai présenté avec François Grosdidier sur l'association insuffisante des collectivités territoriales aux décisions qui les concernent et les difficultés du dialogue. L'instance départementale que vous évoquez, chargée de donner aux collectivités une plus grande visibilité sur leurs projets, ne risque-t-elle pas d'allonger les délais de prise de décision ?

Enfin, sommes-nous certains que la proposition de loi ne sera pas dénaturée par les amendements votés ?

M. Dominique de Legge. – Je retrouve dans vos propos et dans votre excellent rapport les échos que nous recevons sur la difficulté de concertation. Je suis très sensible à la notion de rescrit environnemental, qui nous fait évoluer d'une logique de contrôle *a posteriori* vers une logique d'accompagnement.

Veillons à ce que l'instance départementale, une bonne idée dans son principe, ne devienne pas un échelon supplémentaire, une commission qui prendrait la main au détriment des collectivités.

La Justice, les services départementaux de l'État, des ABF, dont l'implication est indispensable pour la mise en œuvre de vos propositions, ont-ils été consultés ? Ne va-t-on pas nous répondre, comme dans le cas des établissements publics fonciers (EPF), que compte tenu du manque de moyens et de personnel, on ne peut pas faire grand-chose ?

M. Jean-Pierre Vial. – À mon tour de m'associer aux remerciements et aux félicitations. Ce n'est pas la première ni la dernière fois que ce chantier est ouvert. C'est un travail au long cours mais certains combats perdus dans le passé semblent sur le point d'être gagnés.

Quelques exemples pour souligner l'intérêt de l'expérimentation. Lors de son audition, M. Placé s'est déclaré ouvert à la réservation, en rez-de-chaussée ou dans les deux premiers étages, d'appartements en accessibilité. Ce n'est pas tout à fait une innovation puisque l'État, d'habitude plus soucieux de ses intérêts que de ceux des collectivités, a intégré cette exigence depuis longtemps dans ses logements universitaires. D'où l'intérêt d'une expérimentation : le point dur de la loi de 2005 est son article 4 qui introduit le principe d'accessibilité universelle, brandi par les associations comme un étendard non négociable.

Au vu de la situation économique difficile de l'hôtellerie familiale, la mise aux normes d'accessibilité est une contrainte supplémentaire très lourde. Dès 2005, nous proposions, dans nos travaux, la création d'un établissement de référence dans une commune ou, par exemple, une vallée, qui s'imposerait toutes les normes et, au-delà, s'impliquerait dans l'accueil des personnes handicapées. L'Afnor s'était déclarée prête, dès 2005, à mettre en œuvre une expérimentation.

Enfin, pour les permis de construire, les associations ont imposé la signature du certificat de conformité par un autre maître d'œuvre que celui qui conduit l'opération – en général l'architecte. Or la responsabilité professionnelle incombe à ce dernier. Il conviendrait de mettre fin à cette situation scandaleuse ; l'expérimentation pourrait y contribuer.

Le travail mené avec le Conseil d'État a donné lieu à des exposés intéressants, notamment sur le thème du droit souple. Que peut-on en attendre sur les thèmes qui nous occupent ?

Il conviendrait d'ouvrir la notion de rescrit à d'autres administrations, et en particulier au domaine économique. Ainsi, on pourrait demander des comptes aux ABF sur l'impact de certaines de leurs positions. J'ai connaissance d'un projet portant sur un ancien couvent qui, sur intervention de l'ABF, a dû être déplacé sur le terrain voisin ; douze ans plus tard, le couvent est devenu une friche…

En tant que représentant d'un département voisin de l'Italie, mon constat est le même que celui de mon collègue pour l'Espagne : la transposition y est effectuée de manière très différente. Ne sur-transposons pas, n'anticipons pas la transposition.

M. Jean-Marie Bockel, président. – J'évoquerai tout à l'heure auprès du président Larcher, à l'occasion de la signature de la charte de partenariat entre le Sénat et le Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN), la question du droit souple. En matière d'accessibilité, l'administration n'a pas tous les travers : reconnaissons aussi le dogmatisme de certains lobbies, aussi honorable soit la cause qu'ils défendent.

Enfin, je partage votre position sur certaines interventions des ABF ; mais imposer un diagnostic économique, ne serait-ce pas ajouter de nouvelles procédures ?

M. Jean-Pierre Vial. – Il faudrait à tout le moins prendre en compte la notion d'impact économique.

M. Joël Labbé. – Je tiens à souligner la qualité du travail de nos services, sur ce sujet comme sur les autres. Une démarche d'exploration appelle un suivi : cette proposition de loi de dimensions en apparence modestes donne le ton.

Je partage la crainte que l'instance départementale de dialogue ne devienne une couche supplémentaire. Quoi qu'il en soit, le référent unique au niveau départemental est une nécessité.

J'ai un doute sur le stade auquel l'étude d'impact des ZAC doit être conduite. Il est plus difficile de le faire au moment du dossier de réalisation, lorsque les frais déjà engagés, qu'à la création.

Enfin, les associatifs, souvent décriés et considérés comme des empêcheurs de tourner en rond, ont un rôle majeur à jouer en tant que lanceurs d'alerte désintéressés…

M. René Vandierendonck. – Pas tous !

M. Joël Labbé. – Je parle des associations les plus constructives… Leurs moyens fondent comme neige au soleil dans certaines régions.

La situation de certaines ZAC s'explique aussi par une consommation excessive d'espaces naturels et un étalement urbain inconsidéré. Nos zones d'activité ne sont pas exemplaires, à certaines exceptions près. La société civile organisée a un rôle à jouer en la matière.

Sur la question délicate des espaces réservés aux personnes handicapées, je partage la proposition d'adapter l'application de la loi. Dans certains hôtels, restaurants ou bars de centre-ville, et notamment à Paris, il est impossible de créer des sanitaires adaptés, sauf à les mutualiser à l'extérieur ; mais les personnes handicapées sont alors contraintes de

traverser la rue… Il faut traiter cette question en lien avec le maintien du tissu économique en centre-ville et en centre-bourg.

Enfin, tous les logements neufs devraient être adaptables, pour le cas où survient un handicap.

M. René Vandierendonck. – Je m'associe aux félicitations. Avec la signature, aujourd'hui, de la convention entre le Sénat et le CNEN, ce dernier prendra en charge l'aspect réglementaire. Ce conseil est sorti de sa torpeur grâce au Sénat…

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je n'aurais pas osé le dire !

M. René Vandierendonck. – En confortant le CNEN, en demandant des rapports annuels au Gouvernement et des débats sur ces rapports, des postes à la Direction générale des collectivités locales pour l'instruction des dossiers dans des délais raisonnables, nous facilitons la tâche des élus sur le terrain, notamment dans l'exercice du pouvoir réglementaire.

Si seulement 50 % des propositions que vous avez présentées – et notamment le rescrit environnemental, la prise en compte *in concreto* d'une accessibilité non pas universelle mais minimale – sont réalisées, ce sera déjà une grande victoire. Remuer un tel bazar, avec les forces d'inertie auxquelles nous serons confrontés - et pas seulement au gouvernement… - nécessite la mobilisation de toutes les commissions et les tendances politiques. Travailler dans un climat consensuel est une condition *sine qua non*, je le dis d'expérience.

Il y a un fort scepticisme, au Sénat, à l'égard du droit souple ou, comme on l'appelle aussi, du droit mou. Je suis convaincu que laisser au préfet un véritable pouvoir d'appréciation en lien avec les élus de terrain facilite l'adaptation de la norme au terrain.

Si l'avenir du Sénat, surtout avec l'entrée en vigueur du non-cumul des mandats, est l'évaluation, alors allons-y ; mais dans ce cas, plus de propositions de loi sans étude d'impact…

M. Jean-Marie Bockel, président. – Excellente chute !

Mme Françoise Gatel. – J'adresse mes sincères félicitations à nos collègues et à nos administrateurs. L'expérience montre que plus l'on veut simplifier, plus c'est compliqué ; c'est pourquoi je salue la frugalité de ce texte : c'est par l'allègement des textes et un ciblage précis que nous progresserons. La liste des doléances est longue…

Vous avez bien répondu au besoin de stabilité et de sécurité des élus locaux sur les règles d'urbanisme. Les grands faiseurs nous ont fait part des difficultés à réaliser des projets de sept ou huit ans, à cause d'évolutions du droit de l'urbanisme qui interviennent dans tous les textes.

La contrainte de la gestion des recours est un sport national. Dans les communes littorales, certaines associations en font un vrai métier,

contraignant les promoteurs à passer des provisions pour éviter les recours. C'est un véritable scandale.

J'apprécie l'idée d'un référent unique pour organiser la discussion de tous les services appelés à émettre des avis. Au contraire de M. de Legge, je n'y vois pas une institution de plus. Le préfet doit l'utiliser pour rassemble les parties prenantes.

Quelques mots en faveur des ABF, dont on dit beaucoup de mal. Je préside l'Association des petites cités de caractère de France, qui regroupe près de 150 communes. Le village du Morbihan où je suis née, Rochefort-en-Terre (700 habitants), a été élu village préféré des Français. Il accueillait 500 à 700 000 visiteurs par an avant même d'obtenir ce label. Il convient de conserver ce patrimoine, seul levier de développement économique dans des territoires désertés ; par conséquent, ne soyons pas trop sévères avec les ABF mais demandons-leur de la continuité, du dialogue. Expérimentons, travaillons en amont, à condition que les 170 ABF aient les moyens de traiter les très nombreuses demandes. Enfin, il faut des critères d'évaluation.

M. Jean-Marie Bockel, président. – De l'équilibre en toute chose ! C'est un plaidoyer aussi engagé que centriste…

M. Philippe Mouiller. – Les auditions que vous avez conduites et nos échanges ont produit cette proposition de loi et, au-delà, des idées qui pourront être exploitées ultérieurement. Vous formulez des propositions très concrètes. En complément, je crois beaucoup aux signes que peut donner le politique. L'administration doit devenir un partenaire des porteurs de projets, les accompagner, faire appliquer la loi. Le Sénat, quant à lui, doit poursuivre ce travail d'évaluation et de simplification qui est au cœur de nos missions. Enfin, le Congrès des maires a montré que les élus attendaient de nous des réponses concrètes. Ils ont été entendus.

Je crois aussi à l'expérimentation. En 2005, on a laissé espérer aux associations du handicap une société meilleure et adaptée dans un avenir proche. Dix ans plus tard, le décalage entre les discours, les textes de loi et la réalité des moyens et des mentalités est considérable. Les associations expriment une grande déception. L'expérimentation ménage un sas entre les demandes de la société et les capacités des porteurs de projets.

Les propos de M. Placé me laissent sceptique : les bonnes intentions d'un ministre se dissipent lorsque le dossier arrive au ministre chargé du handicap. Testons les propositions pour apporter des réponses.

Un premier bilan des Ad'AP, agendas d'accessibilité programmée, sera lancé début 2017. C'est l'occasion d'imaginer des adaptations en attendant la mise en application de la loi. Avez-vous une idée du calendrier d'adoption de ce texte ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Voilà des propos de bon sens suivis d'une question pertinente.

Mme Patricia Schillinger. – Le groupe de travail chargé de la simplification a travaillé efficacement ; il est aujourd'hui reconnu et a vocation à durer.

En matière d'application des normes d'accessibilité, Paris continue à faire exception. On a l'impression que les commissions de contrôle de sécurité n'y suivent pas les mêmes règles qu'en province. Le Sénat devrait, lui aussi, appliquer les normes et être pénalisé s'il ne le fait pas. Les normes valent pour tous les établissements.

Le groupe de travail est appelé à assurer un suivi continu de l'évolution des normes, notamment au niveau européen. Il conviendrait au demeurant de transmettre ce texte à la commission des affaires européennes.

M. Georges Labazée. – Je serais prêt à payer pour obtenir le PowerPoint que vous avez présenté, même si le style en est parfois quelque peu compliqué…

La loi NOTRe a modifié en profondeur la structure des intercommunalités. Une agglomération regroupant 258 communes s'est constituée à l'échelle du pays basque ; et les élus locaux s'interrogent sur l'avenir des PLUi existants dans ce très vaste ensemble. Il conviendrait que le rapport aborde la question de manière encore plus explicite.

M. Marc Daunis. – Merci de ne pas faiblir dans votre soutien à nos travaux. J'ai la certitude que sans mobilisation collective, notre travail n'aura qu'un succès d'estime sans débouchés concrets.

Cessons de légiférer sans études d'impact, ou sur la base d'études conduites à l'emporte-pièce. Expérimentons, évaluons. Au-delà des sensibilités politiques, l'importance d'un redressement méthodologique s'impose à nous.

Une série de questions porte sur l'instance départementale de dialogue et le rescrit. Les déclarations de projet, les procédures intégrées de logement (PIL) et d'autres dispositifs analogues témoignent d'une évolution du droit de l'urbanisme et de l'aménagement en tant que tel qui m'apparaît salutaire. Nous nous dirigeons vers un urbanisme de projet.

Nous sommes confrontés à un travail en silo des administrations déconcentrées, et à des tempos d'intervention différents. Les porteurs de projet, les collectivités découvrent en avançant les contraintes nouvelles et anciennes, leur pondération, et les arbitrages internes à l'État. À cause de cela, les engagements pris par les collectivités à un instant *t* vis-à-vis de leur population les placent en porte-à-faux ; elles sont confrontées à des discours successifs et à des logiques sectorielles, au lieu d'un équilibre global arbitré par le préfet.

L'instance départementale que nous proposons réunit les parties prenantes ; nulle obligation de lui soumettre chaque projet, aussi modeste soit-il, mais une possibilité. L'interlocuteur juridique unique peut être le

secrétaire général de préfecture, un sous-préfet,… C'est au préfet de s'organiser. Ce dispositif permet un dialogue en amont où la notion de partenaire est centrale. Dans cette logique, les services de l'État, les porteurs de projet, les collectivités, mais aussi les associations, sortent de leurs postures et logiques propres pour entrer dans un partenariat conciliant environnement, développement économique et préservation.

D'apparence modeste, cette proposition de loi instaure une dynamique et impulse une cohérence sur le territoire. Notre intention n'est en aucun cas de déréglementer, mais de faire en sorte que chacun s'approprie la règle du jeu qui s'imposera, y compris dans le dialogue citoyen.

Le manque de participation aux premières phases des enquêtes publiques – en dehors des personnes mobilisées par des intérêts particuliers – est problématique. La discussion ne commence vraiment que lorsque le permis est délivré. Pour répondre à votre question sur les études d'impact pour les ZAC, nous proposons d'alléger les procédures, dans les projets les plus modestes, pour recentrer le dialogue sur le territoire.

L'architecture que nous proposons a été imaginée en concertation avec le Gouvernement, l'administration, les notaires, les avocats, les juges, et toutes les instances concernées.

Enfin, toutes les propositions qui feront consensus sur le PLU – sans ouvrir des contentieux potentiels – seront écoutées avec bienveillance. Cependant, si nous voulons que le texte soit adopté dans des délais rapides et que notre méthode soit réellement appliquée, nous devons maîtriser totalement son examen parlementaire, jusque dans les sous-amendements et articles additionnels.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Ce sont des propos de bon sens.

M. François Calvet. – Faire accepter le principe qu'aucun projet ou proposition de loi ne soit présenté sans étude d'impact ou contre-expertise - en dotant le Sénat d'un organisme pour les conduire - serait un progrès indéniable. Les membres du Conseil d'État et membres de cours administratives d'appel que nous avons entendus ont déploré que le législateur ait changé plusieurs fois les règles d'urbanisme avant même que la jurisprudence ne se stabilise : on ne sait plus où l'on va.

Il est difficile d'assurer l'accessibilité partout. Chargé du logement dans ma communauté urbaine, j'ai souvent des difficultés à boucler des programmes à cause des normes d'accessibilité. C'est un problème politique. Notre rapport met en avant la nécessité de revenir aux cœurs de ville. Caroline Cayeux nous a fait remarquer, à juste titre, que le retour de l'habitat, donc des commerces et des services, passait par la rénovation du logement ; les contre-modèles en la matière sont Béziers et Perpignan. La réhabilitation des centres-villes anciens nécessite des études très

approfondies et induit des coûts importants que les normes surenchérissent parfois de manière déraisonnable.

Je partage votre constat, Monsieur Vial, sur l'hôtellerie familiale. Dans mon département, à Font-Romeu par exemple, des hôtels disparaissent faute d'être en mesure de se mettre aux normes.

S'agissant de la protection des abords, il appartiendra au préfet de déterminer, en cas d'accumulation des demandes, dans quelles communes l'ABF pourra être associé à l'élaboration du PLU. J'insiste sur l'aspect expérimental et l'évaluation de la mesure proposée. Nous étions obligés de répondre aux nombreuses remarques formulées à ce sujet lors de la consultation.

M. Rémy Pointereau. – Nous avons l'intention d'inscrire le texte à l'ordre du jour en octobre, dans la semaine sénatoriale ; et nous souhaitons que le texte soit examiné le plus tôt possible par l'Assemblée nationale.

Ce rapport et cette proposition de loi ne sont qu'une étape dans la continuité de nos travaux. Nous avons commencé à réfléchir sur ce sujet il y a deux ans ; nous cherchions à réduire le flux de normes produit par la loi sur la transition énergétique et la loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Nous avons aussi travaillé sur la fabrique de la norme. Les flux normatifs ne se tarissent pas, avec la loi Travail, la loi LCAP,…. Dans ces conditions, il importe que la proposition de loi constitutionnelle votée par le Sénat sur la compensation des charges pour les collectivités soit définitivement adoptée pour ralentir le flux à la base.

Nous aurons à traiter, dans la suite de nos travaux, de la question des centres-bourgs, du droit de l'environnement et notamment de l'assainissement.

Enfin, ne serait-il pas opportun de donner un titre plus accrocheur à la proposition de loi ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – J'ai bon espoir qu'un espace soit trouvé, dans le cadre de la Conférence des présidents, pour l'examen de ce texte, par exemple dans une niche parlementaire avec l'accord du groupe concerné. J'insisterai sur la qualité de nos échanges et de votre travail auprès du président Larcher qui a tenu tous ses engagements dans ce domaine. Il faut aussi échanger en parallèle avec l'Assemblée nationale : nous devons avancer en ayant une idée précise de la fin de l'histoire ; faute de quoi, il n'y en aura pas… Enfin, nous devons porter le sujet au niveau des présidents d'assemblée et des groupes.

Le rapport est adopté.

ANNEXES

ANNEXE 1 :
PROPOSITION DE LOI DE SIMPLIFICATION

PROPOSITION DE LOI

portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement

élaborée par le groupe sénatorial de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols

(rapporteurs : MM. Marc DAUNIS, Sénateur des Alpes-Maritimes, et François CALVET, Sénateur des Pyrénées-Orientales)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Que le stock des normes et son gonflement incessant soient un handicap pour l'ensemble des acteurs locaux et des porteurs de projets dans notre pays, nul ne le conteste. En dépit des efforts de simplification consentis ces dernières années, l'impression demeure vive que le dynamisme local et national se trouve entravé par un excès de dispositions elles-mêmes excessivement lourdes et complexes.

Mais, au-delà des constats généraux, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a souhaité connaître les sentiments des élus locaux en la matière. Il est apparu sans fard au travers d'une première consultation nationale lancée à l'occasion du congrès des maires 2014. Près de 4 200 réponses ont été reçues démontrant que les préoccupations essentielles des élus portent d'abord sur un bloc de dispositions qui ralentissent, renchérissent, voire bloquent leurs projets de construction ou d'aménagement. La délégation en a tiré les conséquences en obtenant l'adoption par le Sénat, le 13 janvier dernier, d'une résolution invitant le Gouvernement à prendre treize mesures de maîtrise des normes réglementaires relatives à l'urbanisme et à la construction.

Cette étape franchie, la volonté du Sénat a été de passer du constat des difficultés, des recommandations au Gouvernement à la pratique et à un texte de loi précis, engageant, innovant et transpartisan. Dans ce cadre, à l'initiative du président du Sénat, Gérard Larcher, avec Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales, et Rémy Pointereau, premier vice-président chargé de la simplification, a été créé le groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols.

Présidé par Rémy Pointereau, sa composition a été conçue de façon à assurer la représentation de l'ensemble du Sénat, qu'il s'agisse des groupes politiques ou des commissions permanentes, ainsi que de la délégation aux entreprises, qui comportaient chacune deux représentants. La désignation de ses deux rapporteurs MM. François Calvet (LR, Pyrénées-Orientales) et Marc Daunis (Soc, Alpes-Maritimes), appartenant respectivement à la majorité sénatoriale et à la majorité gouvernementale a témoigné fortement de l'ancrage transpartisan du groupe.

À partir de sa réunion inaugurale présidée par le président Gérard Larcher, le 3 février 2016, le groupe de travail a organisé 22 tables rondes et auditions, au cours desquelles 99 personnalités issues de 55 organismes ont été reçues. Il a par ailleurs lancé une consultation nationale à destination des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des professionnels de l'urbanisme, de la construction, du patrimoine et de l'architecture et des citoyens. À sa clôture, cette consultation avait reçu 10 478 réponses. Ce succès a témoigné de la sensibilité des élus à la saturation des normes et d'une attente d'une action forte du Sénat. Il a permis au groupe de travail d'être en prise directe avec les réalités du terrain.

Sur la base des tables rondes et auditions, mais aussi des très nombreuses réponses à la consultation nationale, une feuille de route commune a été proposée au groupe de travail par les rapporteurs. Elle a été définitivement validée par le groupe de travail lors de sa séance plénière présidée par le président du Sénat, Gérard Larcher, le 12 mai 2016. Cette feuille de route a dégagé des axes de travail consensuels, présentant le triple intérêt de respecter les convictions de chacun, d'apporter des solutions concrètes pour faciliter la mise en œuvre des projets des collectivités territoriales, et de conforter le positionnement du Sénat sur le sujet de la simplification.

Le choix a été fait ne pas embrasser trop de domaines à la fois, pour approfondir les sujets, et de veiller à éviter les simplifications de façade ou celles qui pèsent sur les collectivités. Par ailleurs, souhaitant s'appliquer à lui-même ses préconisations relatives à la nécessaire amélioration de l'évaluation des mesures proposées par l'exécutif, le groupe de travail a sollicité le concours d'un cabinet d'avocats afin de conforter une approche pragmatique et de terrain, en s'adressant à des praticiens régulièrement confrontés aux nœuds de complexité du droit de l'urbanisme et de la construction et de son contentieux. La présente proposition de loi fait l'objet d'une étude d'impact complète par un cabinet d'avocats indépendants[1]. Cette étude a permis d'évaluer la portée pratique des dispositions proposées en termes de simplification des procédures ou de diminution du risque contentieux. Il s'agissait tout à la fois de sécuriser la proposition de loi, de permettre un regard extérieur sur son contenu et de s'assurer que les mesures projetées ne comportaient pas de risques de complexification des textes mais constituaient bien des simplifications. La méthode suivie par le groupe de travail est détaillée dans son rapport d'information sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols[2] auquel est par ailleurs annexée l'étude d'impact.

---

[1] Cabinet *Sartorio Lonqueue Sagalovitsch & associés.*

[2] Rapport d'information n° 720 (2015-2016) fait au nom du groupe sénatorial de travail *sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols,* constitué par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, par MM. François Calvet et Marc Daunis, juin 2016.

Les remontées issues de la consultation nationale insistaient sur une demande forte de procédures plus rapides et de davantage de stabilité juridique. C'est donc autour de ces deux volets essentiels, **accélérer la réalisation des projets locaux et stabiliser le droit**, que la proposition de loi est bâtie. Comprenant sept chapitres, 13 articles et 25 mesures de simplification dans le domaine de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, elle dessine, articulée avec les projets en cours de permis environnemental unique et de certificat de projet, les contours d'un rescrit pour les projets locaux, outil que les acteurs de terrain appellent de leurs vœux[1].

Le chapitre premier vise à moderniser le contentieux de l'urbanisme. Il comporte deux articles.

L'article 1er de la proposition de loi a pour objet d'accélérer les procédures d'instruction et de jugement grâce à une série de cinq mesures.

En matière de contentieux de l'urbanisme, les délais de jugement restent longs, beaucoup trop longs : 1 an et 11 mois en moyenne pour les tribunaux administratifs, 1 an et 6 mois pour les cours administratives d'appel et 10 mois pour le Conseil d'État. Un projet de construction peut ainsi potentiellement connaître un retard de plus de quatre ans pour des raisons uniquement liées à une procédure contentieuse ! Encore ne s'agit-il que d'une moyenne ! La tendance est certes plutôt à la baisse avec, entre 2010 et 2015, une réduction des délais moyens de jugement de quatre mois en matière environnementale, et de deux mois en matière d'urbanisme pour les tribunaux administratifs. Mais ce mouvement reste encore insuffisant et doit être accompagné et renforcé, comme en témoignent les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail.

L'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 (dite « Labetoulle ») et le décret du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme ont engagé une série d'améliorations (définition de l'intérêt à agir, possibilité pour les parties de demander la cristallisation des moyens, suppression de l'échelon d'appel pour les zones tendues jusqu'au 1er décembre 2018). Le groupe de travail a voulu prolonger et renforcer ces mesures.

Le premier paragraphe de l'article donne au juge la possibilité de soulever d'office la cristallisation des moyens. Jusqu'à présent, il ne pouvait le faire qu'à la demande d'une des parties. Or, en matière d'urbanisme, c'est souvent l'échange même des mémoires entre les parties qui ralentit les procédures. Cette cristallisation soulevée d'office, élevée au niveau législatif, permettrait de mettre un terme définitif à certaines procédures dilatoires tout

[1] Le groupe de travail s'est efforcé d'adopter la rédaction la plus intelligible possible du dispositif de la proposition. Il est néanmoins conscient que, tributaire du « style » des textes normatifs, qui mérite probablement d'évoluer à terme, ce dispositif reste complexe pour les non-juristes. C'est la raison pour laquelle il a choisi de présenter un exposé des motifs aussi complet et descriptif que possible.

en réduisant significativement les délais de jugement. Cette procédure, dont les magistrats sont les premiers à reconnaître l'efficacité, est par ailleurs respectueuse du droit légitime des requérants à évoquer l'ensemble des moyens qu'ils souhaitent soulever. L'objectif n'est nullement de limiter ce droit mais bien de lutter contre les procédures dilatoires qui distillent les moyens tout au long de la procédure pour la rallonger.

Le deuxième paragraphe insère dans le livre VI du code de l'urbanisme trois nouveaux articles. **Le premier article** impose aux requérants en matière d'urbanisme la rédaction de conclusions récapitulatives qui lieraient les parties, à l'image de la procédure civile : en conjonction avec la cristallisation des moyens, cela permettrait à la fois de réduire les délais de jugement et de faciliter le travail tant des juges que des parties, en sécurisant notamment juridiquement les dispositifs de jugement pour les cas d'appel. L'intérêt est de rendre obligatoire la production de ces conclusions récapitulatives en matière d'urbanisme, de façon à ce que le juge ne soit pas obligé de les demander par échanges de courriers. En effet, le nombre important d'échanges de mémoires dans les dossiers d'urbanisme - souvent complexes à analyser - justifie l'inscription de cette simplification dans la partie législative du code de l'urbanisme. La généralisation des conclusions récapitulatives en contentieux de l'urbanisme permettra également au juge comme aux différentes parties d'avoir une vision claire et précise des moyens soulevés par la partie adverse, offrant à tous une meilleure transparence et une simplification de la procédure.

Le deuxième article créé par ce paragraphe instaure en procédure administrative un mécanisme de caducité de l'instance sur le modèle de la procédure civile : tout requérant qui ne produirait pas dans un certain délai un élément demandé par le juge serait réputé s'être désisté, rendant caduque l'instance avec impossibilité de réintroduire une nouvelle requête sur la même affaire. Le requérant pourra toutefois s'opposer valablement à la procédure de caducité s'il justifie de l'impossibilité ou de difficultés particulières qu'il rencontre pour produire les documents sollicités. L'objectif n'est pas ici de permettre au juge de demander une pièce complémentaire, le code de justice administrative le prévoyant déjà, mais de lutter contre les procédures dilatoires propres au contentieux de l'urbanisme où certaines parties ont intérêt à ne pas produire certaines pièces. Le système proposé rendrait caduque d'office la requête déposée par un requérant qui ne présenterait pas la pièce demandée, dans un délai de 3 mois à partir du dépôt s'il s'agit d'une pièce nécessaire au dépôt du dossier (rappel du greffe), ou de 3 mois à compter de la date où le juge le demande en cours d'instruction (rappel du juge).

Le troisième article du paragraphe complète l'ensemble du dispositif en proposant l'instauration de délais légaux pour statuer en matière d'urbanisme. L'objectif est de s'assurer que l'ensemble du dispositif prévu par l'ordonnance « Labetoulle » et la présente proposition conduise à

une réduction de plusieurs mois des délais contentieux. En fixant un délai, le pouvoir législatif entend donner un signal pour que les procédures au fond soient désormais être traitées dans des délais plus raisonnables.

Enfin, **le troisième paragraphe** proroge de cinq nouvelles années le dispositif de suppression de l'appel qui a été initialement restreint dans l'espace (zones tendues uniquement) et dans le temps (dispositif prévu pour cinq ans jusqu'au 1er décembre 2018 initialement). Il reconduit donc ce dispositif jusqu'au 1er décembre 2023, compte tenu de la persistance de manque de logements en zones tendues.

L'article 2 de la proposition de loi tend à faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif.

En matière de contentieux de l'urbanisme, se sont développés de trop nombreux recours abusifs ces dernières années, dont l'objectif n'est autre que de ralentir les procédures, voire de monnayer un désistement. Pour lutter contre ces méthodes, l'ordonnance du 18 juillet 2013 a ouvert la possibilité, pour un justiciable dont le permis était attaqué, de demander, par un mémoire distinct, réparation du préjudice « excessif » causé par ce contentieux s'il s'avérait que celui-ci excède la défense des intérêts légitimes du requérant. Dans les faits, ce dispositif a pour l'instant été très peu utilisé et pour des sommes relativement modestes (mis à part un jugement du Tribunal administratif de Lyon du 15 novembre 2015 ayant retenu un préjudice de 82 700 euros). En effet, le préjudice « excessif » doit être prouvé. Or, cette notion est floue, particulièrement complexe à appréhender et difficilement justifiable, ce qui ôte sa portée à cette innovation.

Le droit au recours n'est nullement en jeu ici puisque l'octroi de dommages et intérêts n'est possible qu'en cas de procédure « *excédant la défense des intérêts légitimes du requérant* ». Le terme « excessif » apparaît donc comme un frein inutile à l'effectivité de la mesure et introduit un biais interprétatif. La mesure de l'ordonnance de 2013 perd tout son sens si les entreprises et leurs conseils renoncent à constituer un dossier d'indemnisation, en raison du caractère aléatoire de l'interprétation par le juge de la notion d'excessivité du préjudice.

Supprimer le terme « excessif » permettrait aux juges, aux requérants et aux avocats d'utiliser pleinement ce dispositif qui aurait alors un double avantage : permettre aux entreprises de mieux maîtriser les surcoûts liés au contentieux et réduire ce même contentieux en donnant à la disposition un réel pouvoir dissuasif.

Le chapitre 2 de la proposition de loi a pour objet d'assouplir l'articulation entre les documents d'urbanisme et comprend deux articles.

Son article 3 a pour objet de simplifier la mise en compatibilité des PLU.

Le code de l'urbanisme prévoit une articulation des documents d'urbanisme sous la forme d'une obligation de compatibilité ou de prise en compte devant intervenir dans des délais stricts (un an ou trois ans en cas de révision). Si elle est indispensable pour assurer la cohérence des documents de planification, cette obligation de compatibilité ou de prise en compte des documents supérieurs est cependant, sous sa forme actuelle :

1°) un facteur d'alourdissement et de renchérissement considérables de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme inférieurs et singulièrement des plan local d'urbanisme (PLU) ;

2°) une cause d'instabilité chronique pour les documents inférieurs (qui doivent être modifiés ou révisés à intervalles rapprochés pour "suivre" l'évolution, souvent désynchronisée, des documents supérieurs). Actuellement, chaque changement d'un document supérieur peut potentiellement contraindre à la révision du PLU en cas d'incompatibilité. Ainsi, en cas de changement en série des documents supérieurs, par exemple changement du schéma de cohérence territoriale (SCOT) l'année N, du plan de déplacements urbains (PDU) l'année N+1, du programme local de l'habitat (PLH) l'année N+2, les communes peuvent être amenées à procéder à des modifications ou des révisions en chaîne de leur PLU.

L'objectif de cet article est donc de stabiliser le contenu des PLU et de donner de la prévisibilité sur leur calendrier d'évolution en évitant que les PLU soient entraînés dans des révisions/modifications en chaîne, ponctuelles et successives, pour coller à l'objectif de compatibilité avec les documents supérieurs ou, qu'à l'occasion d'une mise en compatibilité imposée par l'évolution du SCOT, du PLH ou du PDU, on ouvre la boîte de Pandore de la révision et qu'on remette en question les fondements du projet urbain. La révision rendue nécessaire pour une mise en compatibilité avec les documents supérieurs devrait en effet se limiter aux seuls changements nécessaires à cette mise en compatibilité.

La solution proposée comprend quatre aspects :

Le I de l'article vise à établir, tous les trois ans, une phase d'analyse par la collectivité de son PLU afin de déterminer s'il doit être rendu compatible avec les documents supérieurs (il ne s'agirait pas d'une évaluation globale de l'application du PLU telle que prévue à l'article L. 153-27 mais d'une analyse conduite sous l'angle exclusif de la compatibilité du PLU). C'est le constat d'une incompatibilité éventuelle du PLU, à l'occasion de cette analyse triennale, qui marquerait le point de départ de l'obligation de mise en comptabilité. Ainsi, toutes les évolutions du PLU liées à la hiérarchie des documents d'urbanisme interviendraient selon un calendrier triennal connu d'avance, car propre au PLU, au lieu de dépendre des calendriers d'évolution, souvent désynchronisés, des documents supérieurs sur lesquels la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent n'ont aucune maîtrise.

Évidemment, cela n'empêcherait pas que, pour une raison d'intérêt général, on puisse réaliser une mise en compatibilité *via* un projet d'intérêt général (PIG) ou une procédure intégrée pour le logement (PIL) en dehors de ce calendrier triennal. Cela n'empêche pas non plus la commune ou l'EPCI de procéder, s'ils le souhaitent, à une mise en compatibilité avant le délai des trois ans.

Le II indique que les délais visant à mettre le PLU en compatibilité avec les documents supérieurs courent à compter à partir du moment où, suite à l'analyse prévue à l'article L. 153-27-1 [nouveau], la décision d'engager une évolution du PLU est prise par l'EPCI ou la commune.

Le III articule la nouvelle procédure de mise en compatibilité avec le mécanisme d'information et de mise en compatibilité d'office à l'initiative de l'État, prévu aux articles L. 153-49 à 52 du code de l'urbanisme.

Enfin, le IV vise à créer une procédure de mise en compatibilité du PLU plus légère que la procédure de révision actuellement utilisée pour mettre en compatibilité un PLU avec un document supérieur, de manière à éviter qu'elle ne prenne trop de temps et ne conduise incidemment à une refonte complète du PLU.

Au total, la nouvelle procédure assouplit le délai de mise en compatibilité puisque l'on passe d'un délai de 3 ans actuellement à un délai adapté à la situation de la collectivité, compris entre 3 et 6 ans.

L'article 4 de la proposition de loi doit permettre de mieux maîtriser les circonstances du passage à un urbanisme intercommunal.

Cet article vise à corriger la rédaction de l'article L. 153-2 du code de l'urbanisme. Ce dernier prévoit que, lorsqu'une commune fait partie d'une intercommunalité qui possède la compétence PLU, le déclenchement d'une révision simplifiée du PLU communal déclenche automatiquement l'élaboration du PLU intercommunal. Ainsi, un changement même minime des règles d'urbanisme sur le territoire d'une commune a pour conséquence de faire passer toute une intercommunalité au PLU intercommunal. Par exemple, dans le droit actuel, une révision simplifiée est nécessaire en cas d'installation d'un équipement collectif en zone A ou N lorsque cet équipement compromet l'activité agricole, pastorale ou forestière exercée sur le terrain d'assiette. Pour réduire une zone agricole de quelques centaines de mètres carrés, les règles actuelles obligent donc une intercommunalité entière à engager l'élaboration d'un PLU intercommunal. Il y a donc une disproportion manifeste entre le fait générateur et la conséquence.

Le passage à un PLU intercommunal doit résulter d'une décision forte et non pas dépendre d'un événement incident et minime. Conséquence supplémentaire du droit actuel dans notre exemple : le projet d'installation de l'équipement collectif serait bloqué pour plusieurs années, le temps d'élaborer le PLU intercommunal… Il est donc proposé que la révision simplifiée d'un PLU communal ne constitue plus un motif de passage

obligatoire au PLU intercommunal. Seule une révision pleine et entière d'un PLU communal, c'est-à-dire une révision touchant aux orientations du PADD, déclencherait l'élaboration d'un PLU intercommunal dans les EPCI compétents. Cela suppose de modifier en conséquence l'article L. 153-2 du code de l'urbanisme.

Le chapitre III de la proposition de loi vise à faciliter les opérations d'aménagement et comprend deux articles.

Son article 5 a pour objet de sécuriser les opérations d'aménagement en cas d'annulation du plan local d'urbanisme.

L'objectif de cet article est de faire en sorte que l'annulation d'un PLU postérieurement à la délivrance d'un permis d'aménager (PA) mais antérieurement à la délivrance des permis de construire (PC) subséquents n'entraîne pas le rejet de ces demandes d'autorisation de construire du fait de la remise en vigueur du document d'urbanisme antérieur au PLU annulé. En tout cas, dès lors que l'annulation du PLU est fondée sur des motifs d'illégalité externe (incompétence, forme, procédure,…).

Actuellement, suite à l'annulation d'un PLU, les permis d'aménager délivrés avant l'annulation sont juridiquement sécurisés. Toutefois, cette situation est insatisfaisante, car une opération d'aménagement n'a de sens que si elle débouche sur la réalisation des constructions. Sécuriser le permis d'aménager n'a pas de sens si, par la suite, les permis de construire ne sont pas accordés. La sécurisation juridique des autorisations d'aménagement délivrées avant l'annulation doit donc englober le PA et les PC subséquents.

Actuellement, selon les informations communiquées au groupe de travail, l'achèvement de quelques deux cents projets d'aménagement serait entravé du fait d'annulations de PLU intervenues entre permis d'aménager et permis de construire.

L'article 6 de la proposition de loi doit permettre de simplifier les opérations des zones d'aménagement concerté (ZAC).

Cet article répond à certaines demandes de simplification exprimées par les aménageurs.

Le code de l'urbanisme exige deux délibérations pour la création d'une ZAC : la première, mentionnée à l'art. L. 311-1, complété par l'article R.* 311-2, fixe le périmètre et le programme de la zone ; la seconde, prévue à l'article R.* 311-7, approuve le dossier de réalisation de la ZAC, qui comprend : a) Le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ; b) Le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ; c) Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement. Il est proposé de donner aux collectivités la faculté de fusionner ces deux délibérations, ce qui peut s'avérer utile pour des projets d'aménagement de faible dimension, dont les éléments sont connus de manière précoce.

Par ailleurs, l'article 6 ouvre la faculté de reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation de la ZAC. L'étude d'impact est en effet devenue l'étape-clef de la procédure de ZAC. Or, le code de l'urbanisme impose qu'elle soit produite lors du dossier de création, c'est-à-dire à un moment où le projet n'est en général qu'esquissé, et où l'aménageur n'a pas été désigné (du moins en cas de mise en concurrence). L'étude d'impact doit alors quasi systématiquement être complétée lors de la confection du dossier de réalisation (ce qui, dans bien des cas, revient à refaire une seconde étude d'impact). Il en résulte un gaspillage de dépenses d'étude et surtout un allongement des délais, puisqu'une nouvelle saisine de l'autorité environnementale s'avère alors nécessaire. Aussi est-il proposé que soient modifiés les contenus respectifs des dossiers de création et de réalisation, en reportant la production de l'étude d'impact au niveau du dossier de réalisation.

Le chapitre IV et son article unique, l'article 7, vise à renforcer le dialogue entre les collectivités territoriales et l'État.

L'article 7 de la proposition de loi tend en premier lieu à instaurer une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux.

Nombre d'élus et de professionnels regrettent régulièrement un déficit de dialogue entre services de l'État, porteurs de projets et collectivités territoriales. Sont également critiqués le manque de disponibilité et l'insuffisante coordination des services de l'État qui expriment trop souvent des points de vue différents.

Le premier paragraphe de l'article crée un chapitre VI au titre préliminaire du livre premier du code de l'urbanisme, et comprend quatre articles consacrés au dialogue entre collectivités territoriales et services de l'État.

L'article L.106-1 consacre la nomination d'un référent juridique unique chargé de conseiller et d'informer les porteurs de projets et les élus en matière d'aménagement, d'urbanisme et de construction. La nomination, par le préfet, dans chaque département, de ce référent juridique unique en matière d'urbanisme apparaît indispensable. Il aurait pour mission de donner tout conseil et information aux porteurs de projets et aux collectivités. Sous l'autorité du préfet, il pourrait animer des réunions avec les instructeurs en charge de l'urbanisme au sein des collectivités. L'objectif est ici de s'assurer que l'État parle d'une seule et même voix et continue d'assurer pleinement son rôle de conseil en matière d'ingénierie territoriale dans nos territoires.

L'article L.106-2 créé une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux. En effet, la consultation nationale réalisée par le groupe de travail a montré la très forte défiance éprouvée par les élus locaux à l'égard de services de l'État, jugés peu disponibles et plus répressifs que facilitateurs. L'article transforme, en élargissant ces attributions, la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme,

aujourd'hui en sommeil, en véritable instance de concertation État-collectivités, collectivités le cas échéant accompagnées des porteurs de projets. Cette conférence, présidée par le préfet, aurait un rôle de consultation ou de concertation en amont sur les projets locaux qui lui seraient transmis par le maire ou le président de l'EPCI de la commune d'implantation. Elle comprendrait les services de l'État susceptibles d'être concernés par le projet présenté et favoriserait une approche transversale des projets par ces services. Cette conférence n'aurait pas de caractère décisionnel, d'une part, pour éviter de donner prise aux contentieux et, d'autre part, pour ne pas créer une étape supplémentaire dans les processus de décision. Le troisième alinéa de l'article donne également à cette commission une mission de remontée des difficultés relatives à l'application des normes d'urbanisme, permettant de pallier la fragilité existante en la matière signalée par le Gouvernement.

L'article L.106-3 charge le préfet de remettre au Gouvernement un rapport annuel en matière de simplification. Sur la base notamment des travaux de la conférence, ce rapport reprendrait et analyserait les difficultés rencontrées et les propositions de simplification éventuelles.

Enfin, l'article L.106-4 prévoit la remise d'un rapport annuel du Gouvernement sur la politique qu'il entend conduire en matière d'application des normes et de simplification dans la mise en œuvre des projets locaux d'urbanisme et d'aménagement, s²'appuyant notamment sur une analyse des rapports départementaux.

Le deuxième paragraphe de l'article 7 procède à une coordination des références, en supprimant en conséquence la section 6 du chapitre II du titre III du livre premier du code de l'urbanisme.

Le chapitre V de la proposition de loi a pour objet d'améliorer la protection du patrimoine et comprend trois articles.

L'article 8 vise à clarifier et réduire des délais en matière d'archéologie préventive.

La question des délais de réalisation des opérations d'archéologie préventive est fréquemment évoquée par les aménageurs et les élus locaux comme l'un des freins potentiels à leurs projets. Pour autant, il ne saurait être question de fragiliser le dispositif français de protection des vestiges archéologiques. Le présent article préserve ainsi un équilibre entre la préservation de ces vestiges et la nécessité de faciliter les projets locaux.

Le premier paragraphe consolide en premier lieu le délai légal de trois mois, fixé par l'article L. 522-2 du code du patrimoine, entre la réception du rapport de diagnostic et la prescription des fouilles par le préfet de région. Au-delà de ce délai, l'État est réputé avoir renoncé aux fouilles. Or,

deux décisions juridictionnelles[1] ont pratiquement neutralisé ce délai en jugeant, contre le tribunal administratif de Lyon, que le préfet de région pouvait de fait rouvrir le délai dès lors que le rapport de diagnostic lui paraissait insatisfaisant. La proposition de loi prévoit donc que le délai de trois mois court dès lors que le préfet de région reçoit le rapport de diagnostic. Il revient en effet aux services de l'État, dans les trois mois prévus par la loi, de s'assurer de la qualité et de ce rapport et d'apporter au préfet les éventuels compléments jugés nécessaires par ce dernier pour ne pas faire indûment supporter aux pétitionnaires la charge des insuffisances des opérateurs chargés de la réalisation des diagnostics. On relèvera que, dans le cas de la jurisprudence évoquée, un transport physique sur place des services de l'État aurait permis aisément de délivrer au préfet les éléments d'information qu'il souhaitait, évitant en cela un contentieux de… sept années. Cette consolidation du délai légal constitue donc un signal fort en direction des opérateurs, tous publics, de diagnostics et des services de l'État.

Pour assurer une préservation des vestiges, dans l'hypothèse où l'opérateur et les services de l'État se seraient trouvés dans l'impossibilité de procéder aux prescriptions nécessaires dans les délais, une possibilité d'évocation exceptionnelle du dossier par le ministre chargé de la culture est prévue. Elle présenterait le double avantage de sécuriser les services régionaux d'archéologie et d'éviter que ceux-ci ne poussent à la systématisation des prescriptions de fouilles, ce qui irait à l'encontre de l'objet de la disposition.

Le second paragraphe porte sur les projets situés hors des zones archéologiques dites « de présomption de prescription archéologique ». Dans ce cas, les aménageurs peuvent saisir l'État afin qu'il examine si leur projet est susceptible de donner lieu à des prescriptions de diagnostic archéologique. Il s'agit d'une demande anticipée de prescription de diagnostic archéologique (DAD).

À défaut de réponse dans un délai de deux mois, ou en cas de réponse négative, l'État est réputé renoncer à prescrire un diagnostic, sauf modification substantielle du projet ou des connaissances archéologiques de l'État sur le territoire de la commune. Mais cette renonciation ne vaut, en l'état actuel du droit, que pendant une durée de cinq ans. Il en résulte qu'un projet d'aménagement techniquement bouclé et non soumis à prescription de diagnostic mais qui n'aurait pu être réalisé dans les cinq ans, par exemple en raison de difficultés de financement, devrait en principe à nouveau faire l'objet d'une demande anticipée de prescription de diagnostic archéologique. Ceci est d'autant plus absurde que la rédaction de l'article L. 522-4 du code du patrimoine prévoit d'ores et déjà que la renonciation de l'État à prescrire un diagnostic tombe dès lors qu'il y a modification substantielle du projet ou

[1] Cour administrative d'appel de Lyon, 8 février 2011 n° 10LY01428 et Conseil d'État, 19 février 2014 n° 348248.

des connaissances archéologiques de l'État sur le territoire de la commune, ce qui constitue des garanties suffisantes pour la préservation d'éventuels vestiges. La rédaction actuelle de l'article est d'ailleurs peu cohérente, dans la mesure où on voit mal sur quels fondements l'État pourrait prescrire un diagnostic cinq ans après le premier dossier en l'absence de nouvelles connaissances archéologiques. Le second paragraphe de l'article 8 propose donc de supprimer la limitation à cinq ans de la renonciation de l'État.

L'article 9 propose d'expérimenter le renforcement de l'association des architectes des bâtiments de France à la définition des règles locales d'urbanisme et la motivation de leurs actes.

La consultation nationale réalisée par le groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme et de la construction a fait ressortir de manière très nette l'existence d'une forte tension entre élus, citoyens et les architectes des Bâtiments de France (ABF).

Les très nombreuses réponses reçues en la matière ont porté essentiellement sur le **régime de la protection des abords des monuments historiques**. En revanche, cela a rarement été le cas pour les espaces protégés de type secteurs sauvegardés, Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Les exceptions ont concerné quelques cas signalant une sortie de ZPPAUP justifiée, aux yeux de l'élu concerné, par la complexité du dispositif.

Il ressort des critiques portant sur le régime de la protection des abords une très grande incompréhension entre les citoyens, les élus et les ABF. Les griefs qui leur sont faits sont, à titre principal, au nombre de quatre :

- 1er grief : l'imprévisibilité : ni les citoyens, ni les élus ne savent à l'avance à quoi s'attendre faute de prescriptions exprimées avant la conception des projets ;

- 2ème grief : la variabilité. Les décisions des ABF changent d'un ABF à l'autre, parfois pour un même architecte, et, *a fortiori*, d'un territoire à l'autre. Ces changements se font souvent sur des bases mal comprises et qui incitent les interlocuteurs du groupe de travail à parler d'une subjectivité exagérée ;

- 3ème grief : l'inégalité. Les deux points précédents donnent le sentiment à de nombreux répondants que tout le monde n'est pas traité sur un pied d'égalité, ni dans le temps, ni dans l'espace ;

- 4ème grief : le pointillisme. Certaines réponses déplorent que le fait de rendre un avis ponctuel sur un projet sans prescriptions plus générales - encore une fois, nous sommes dans le champ de la protection des abords - ne constitue qu'un système partiel de protection du patrimoine.

Dans le même temps, le groupe de travail a souhaité préserver le modèle français de protection des abords et prolonger la refonte de ce régime engagée par la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine. Cette loi, en effet, a prévu que la protection des abords serait désormais applicable à des périmètres délimités par l'autorité administrative et remplaçant le fameux périmètre automatique de cinq cents mètres avec covisibilité.

Le groupe de travail a souhaité aller plus loin et associer davantage l'ABF à l'élaboration des règles d'urbanisme dans les périmètres considérés de façon à remédier aux griefs précités. **L'enjeu à ses yeux est de contribuer à retisser une relation de confiance pour le plus grand bénéfice de la protection du patrimoine et de la réalisation des projets locaux.**

Pour tenir compte de la nécessité d'instituer un dispositif vraiment utile et adapté aux situations de terrain, comme pour éviter un engorgement des services des ABF, il est proposé de prévoir une <u>expérimentation</u> de trois ans.

Le premier paragraphe de l'article fixe le cadre temporel et procédural de cette expérimentation. Sa durée serait de trois ans. Elle serait réalisée sur la base du volontariat des collectivités ou de leurs groupements. Le préfet recevrait les candidatures et serait amené à établir une priorité entre les dossiers selon le degré d'engagement des collectivités, le périmètre considéré, mais aussi les possibilités de traitement par le service territorial de l'architecture et du patrimoine. Cet examen par l'État est une deuxième garantie visant à éviter l'engorgement des services des ABF.

Au plus tard six mois après la fin de l'expérimentation, et sur la base des remontées du terrain, le Gouvernement présenterait au Parlement un rapport d'évaluation proposant les suites à lui donner. À partir de ce rapport, le Parlement serait amené soit à ne pas renouveler l'expérimentation, soit à la généraliser moyennant d'éventuelles adaptations. Il va de soi que l'esprit de cette disposition exige que les préfets, tout en priorisant les candidatures, en acceptent suffisamment pour que l'expérimentation ait un sens.

Toujours pour donner du temps aux services territoriaux de l'architecture et du patrimoine, aux représentants de l'État comme aux collectivités pour s'approprier le nouveau dispositif, une période de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi est prévue avant que puissent démarrer les expérimentations. Cette entrée en application différée devra être mise à profit pour établir le dialogue entre les parties prenantes, étudier les premiers dossiers, et laisse le temps au pouvoir règlementaire pour organiser ses services à cet effet.

Une fois la candidature retenue, **le deuxième paragraphe** offre la faculté à l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme de demander à l'ABF ses prescriptions pour ce périmètre. Si l'ABF ne propose

pas de prescriptions pour ce périmètre, il devra le justifier et ses décisions ultérieures devront être motivées sur le fondement des atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords. Cette précision permet de mieux encadrer la motivation des avis des ABF, qui a souvent fait l'objet de critiques comme portant parfois davantage sur les projets eux-mêmes que sur leurs conséquences en matière de préservation du monument protégé au titre des abords.

Lorsque l'ABF propose des prescriptions, l'article ouvre, au **troisième paragraphe**, une **seconde faculté** aux autorités locales : annexer les prescriptions de l'ABF au règlement du plan local d'urbanisme. Le paragraphe associe à l'usage de cette faculté une règle de motivation : dans ce cas, l'ABF devra motiver ses décisions sur le fondement de ses propres prescriptions. Mais si le dialogue entre collectivités et ABF ne porte pas de fruit, la situation en restera au *statu quo ante*.

Le quatrième paragraphe ouvre les mêmes facultés à l'occasion de la délimitation des nouveaux périmètres prévus par la loi. L'intégration des prescriptions de l'ABF pourra se faire directement à cette occasion sans attendre la révision ou la modification du PLU.

* *
*

Cet ensemble de dispositions renforce significativement la protection des abords des monuments historiques en permettant à l'ABF et aux autorités locales de travailler ensemble pour garantir une protection globale de ces abords. **Expérimental, le dispositif pourra être évalué de façon à s'assurer de sa pertinence et de son efficacité. Faisant l'objet d'un filtrage par l'État, il ne présente aucun risque d'engorger les services des ABF**. Entrant en application de manière différée, il permet aux parties prenantes de s'organiser en amont sans précipitation. Par ailleurs, **loin de fixer un cadre restrictif aux élus, il leur offre de nouvelles facultés sans les contraindre tout en les rendant davantage acteurs de la protection du patrimoine**. Dans le même temps, **sa mise en œuvre permettra aux porteurs de projets de connaître à l'avance les conditions de réalisation de leurs projets** et de bénéficier ainsi d'une visibilité sur les exigences qui pourront leur être signifiées. Par la publication des actes des ABF comme par le renforcement de leur motivation, il assurera une appropriation progressive des enjeux du patrimoine par l'ensemble des parties concernées.

Au total, votre groupe de travail attend de ce dispositif une plus grande confiance entre les acteurs et une fluidité dans les décisions, gages essentiels de simplification au quotidien.

L'article 10 de la proposition de loi tend à garantir la publicité des actes des architectes des bâtiments de France.

Cet article renforce la transparence sur les actes des architectes des bâtiments de France dans le cadre de la protection des abords en prévoyant leur publication systématique dans les bulletins municipaux ou d'EPCI lorsqu'ils existent ainsi que sur le site internet du ministère chargé de la Culture. Il vise par ailleurs à assurer une meilleure connaissance et compréhension de ces décisions et à favoriser une meilleure diffusion et appropriation des prescriptions jugées nécessaires par les ABF.

Le chapitre VI de la proposition de loi et son article unique, l'article 11, vise à expérimenter la mutualisation des places de stationnement adaptées aux personnes handicapées.

La mise en œuvre des normes relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées, en particulier dans les établissements recevant du public (ERP), est un sujet de préoccupation récurrent pour les élus et, plus largement, pour les acteurs locaux. Si l'objectif d'accessibilité est unanimement partagé, il peut achopper, en fonction des circonstances locales, sur des difficultés d'application parfois inextricables.

Ce constat ressort de la plupart des travaux consacrés à la simplification des normes. À titre d'illustration, les normes relatives à l'accessibilité étaient citées parmi les « *matières sur lesquelles mettre l'accent en priorité* » par quatre commissions du Sénat (Affaires économiques, Affaires sociales, Lois, Finances) dans le rapport de Claude Belot de 2011 sur la maladie de la norme, et la même année comme « *la première préoccupation des collectivités territoriales* » dans le rapport d'Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. En 2013, ces normes étaient même qualifiées de « *centre de coûts* » par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, dans leur rapport sur la lutte contre l'inflation normative.

Le groupe de travail a pu à son tour prendre la mesure des préoccupations et des attentes issues du terrain à ce sujet. La question des normes de construction, dont celles afférentes à l'accessibilité, a ainsi été identifiée par les répondants à la consultation nationale comme le second secteur prioritaire en matière de simplification. **C'est pourquoi le groupe de travail a souhaité autoriser une expérimentation législative portant sur les conditions de mise en accessibilité des parcs de stationnement automobile de certains ERP.**

En l'état actuel du droit, les parcs de stationnement automobile ouverts au public et dépendant d'un ERP, qu'ils soient intérieurs ou extérieurs, doivent comporter une ou plusieurs places adaptées pour les personnes handicapées et réservées à leur usage, dans la proportion minimale de 2% du nombre total de places (article 3 de l'arrêté du 1er août 2006). Or, cette obligation étant appliquée établissement par établissement, il n'est pas possible à plusieurs propriétaires ou exploitants d'ERP de s'y

conformer en coordonnant leurs efforts et, ainsi, en mutualisant les coûts, quand bien même leurs établissements seraient situés à proximité immédiate les uns des autres. C'est la raison pour laquelle Jean-Pierre Vial avait proposé, dans son rapport de 2014 consacré à l'accessibilité aux personnes handicapées, d'expérimenter une mutualisation des obligations. Cette proposition avait d'ailleurs reçu l'appui de 72,6% des répondants à la consultation en ligne conduite par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation à l'occasion du Congrès des maires de 2014.

Dans ce contexte, le présent article permet à l'autorité compétente (maire ou préfet) pour délivrer l'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un ERP, prévue à l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, d'autoriser, dans le cadre d'une expérimentation législative d'une durée de deux ans, les propriétaires ou les exploitants de certains ERP à mutualiser les places adaptées aux personnes handicapées devant être installées dans leurs parcs de stationnement respectifs.

Afin de répondre aussi précisément que possible aux difficultés observées localement, l'expérimentation serait réservée aux ERP situés dans les communes de moins de 2 000 habitants[1], dans la mesure où ce sont les petites communes qui concentrent l'essentiel des difficultés techniques et budgétaires en matière d'accessibilité. Une autre condition limiterait cette expérimentation aux seuls ERP dont les accès seraient distants de cinquante mètres au plus, afin de garantir que sa mise en place n'engendre pas de longs déplacements et, partant, un risque de fatigabilité pour les personnes handicapées.

Parce que l'effort de simplification ne peut aboutir sans l'ensemble des parties prenantes, l'expérimentation associerait étroitement les associations de personnes handicapées. En effet, l'autorisation serait délivrée par l'autorité compétente après avis simple de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA).

Au terme de cette expérimentation législative, une évaluation serait réalisée par le Gouvernement, dont les conclusions seraient présentées dans le cadre du rapport d'évaluation devant être remis au Parlement avant le 31 décembre 2018, en application de l'article 10 de la loi n° 2015-988 du 5 août 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014.

Le chapitre VII porte sur des dispositions diverses au travers de deux articles.

L'article 12 vise à clarifier les conditions de construction d'extensions ou d'annexes en zones agricoles.

Il précise la rédaction de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme pour éviter que, par une interprétation restrictive, les services instructeurs

[1] Les communes de moins de 2 000 habitants étaient en 2015 au nombre de 31 470 et regroupaient 24,3 % de la population.

considèrent que la délimitation d'une zone d'implantation concerne non seulement les annexes mais aussi les extensions aux constructions existantes. Il indique que les dispositions du règlement sont soumises à l'avis de la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) à l'occasion d'une modification.

L'article 13 tend à accélérer les procédures de travaux en site classé en cas d'urgence.

En cas d'urgence (falaises dangereuses nécessitant des travaux, afflux de population soudain nécessitant des constructions…), les maires se trouvent démunis pour faire des travaux en site classé, surtout lorsque ceux-ci nécessitent la consultation de la commission nationale. En effet, les délais précisés par voie réglementaire pour obtenir une autorisation spéciale sont excessivement longs en cas d'urgence.

Pour effectuer leurs travaux en urgence, les maires n'ont alors bien souvent que deux choix : attendre la visite des services instructeurs et les réunions des commissions compétentes, en prenant le risque d'un accident, ou faire les travaux et prendre le risque d'une régularisation impossible.

Ces deux écueils sont susceptibles de générer des risques de contentieux. Dans le cadre de difficultés particulières, la pratique administrative admet parfois des régularisations *a posteriori*. Lorsqu'il ressort d'éléments sérieux qu'il existe un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente, une régularisation après coup n'est en effet pas nécessairement annulée par le juge. Mais en l'absence de texte législatif clair, tous actes ou travaux du maire pris dans ces circonstances peuvent facilement être contestés devant le juge, ce qui entraîne une procédure contentieuse lourde, longue et, de surcroît, à l'issue incertaine, avec des cas de jurisprudence où la notion d'urgence ou de « circonstances exceptionnelles » n'a pas été retenue.

L'objectif des deux premiers paragraphes est de créer par voie législative une procédure accélérée en cas d'urgence afin d'éviter de s'en remettre à la jurisprudence et de consacrer par la loi des procédures *ad hoc* dans ces cas bien particuliers, notamment en matière de demandes d'autorisation ou de consultations obligatoires. Le premier paragraphe réduit de 4 mois à 1 mois le délai d'information préalable de l'administration en cas de travaux en sites inscrits. Le deuxième paragraphe lève l'interdiction de travaux en cas d'urgence sur les sites inscrits en cours de classement.

Le troisième paragraphe établit le cadre législatif permettant au Gouvernement de prendre les dispositions règlementaires, complémentaires à celles du décret n°2015-836 du 9 juillet 2015 relatif à la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme, et nécessaires à la création d'une procédure accélérée pour les cas d'urgence nécessitant des travaux modifiant l'état des lieux des monuments naturels ou sites classés.

L'article 14 porte sur les modalités d'entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi. Il prévoit notamment une entrée en vigueur différée de trois mois pour certaines de ces dispositions qui doivent faire l'objet d'une appropriation par les services ou de textes d'application. Il vise par ailleurs à éviter des complications juridiques en disposant que la proposition ne s'applique qu'aux recours contentieux ou aux dossiers d'archéologie préventive nouveaux à la date de sa publication. En l'absence de précision, les dispositions de la proposition ont vocation à entrer en vigueur de manière immédiate.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I ER
MODERNISER LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Article 1er

Accélérer les procédures d'instruction et de jugement

I. – L'article L. 600-5 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée *:*

« Le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager peut d'office fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. »

II. – Le livre VI du même code est complété par trois articles L. 600-13 à L. 600-15 ainsi rédigés :

« *Art. L. 600-13* – Les parties doivent reprendre, dans leurs dernières écritures, les moyens présentés dans leurs conclusions antérieures, avec indication, pour chacune, des pièces produites et de la loi applicable. À défaut, elles sont réputées les avoir abandonnés et le tribunal ou la cour ne statue que sur les dernières conclusions déposées.

« *Art. L. 600-14* – La requête introductive est caduque lorsque, sans motif légitime, le demandeur ne produit pas les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans le délai de trois mois après le dépôt de la requête ou dans le délai qui lui a été imparti par le juge.

« La déclaration de caducité peut être rapportée si le demandeur fait connaître au greffe, dans un délai de quinze jours, le motif légitime qu'il n'aurait pas été en mesure d'invoquer en temps utile.

« *Art. L. 600-15* – En matière de contentieux de l'urbanisme, le tribunal administratif prononce sa décision dans un délai de six mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe. »

III. – Après l'article L. 311-1 du code de justice administrative, il est inséré un article L. 311-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 311-1-1* – Les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou

partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application.

« Les dispositions du présent article s'appliquent aux recours introduits entre le 2 décembre 2018 et le 1er décembre 2023. »

Article 2

Faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif

À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, le mot : « excessif » est supprimé.

CHAPITRE II
ASSOUPLIR L'ARTICULATION ENTRE LES DOCUMENTS D'URBANISME

Article 3

Simplifier la mise en compatibilité des PLU

I. – Après l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 153-27-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 153-27-1.*- Au plus tard trois ans après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, la dernière délibération portant révision complète de ce plan ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur ou sa mise en compatibilité en application du présent article, l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou la commune procède à une analyse de sa compatibilité avec les documents mentionnés à l'article L. 131-4 et sur la prise en compte du plan mentionné à l'article L. 131-5. En l'absence de schéma de cohérence territoriale, cette analyse porte sur la compatibilité avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et sur la prise en compte des documents énumérés à l'article L. 131-2.

« Cette analyse tient compte de la position exprimée, le cas échéant, par l'autorité administrative compétente de l'État en application de l'article L. 153-49.

« En fonction des résultats de cette analyse, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal délibère sur le maintien en vigueur du plan local d'urbanisme ou s'engage dans sa modification ou sa révision. Il décide s'il entend recourir à la procédure de mise en compatibilité prévue à l'article L. 153-59-1.

« Le représentant de l'État dans le département, ainsi que les personnes chargées de la gestion des documents avec lesquels le plan local d'urbanisme doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, sont informés de cette délibération. »

II. – Les articles L. 131-6 et L. 131-7 du même code sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'il s'agit d'un plan local d'urbanisme, les délais prévus au présent article courent à compter de la délibération par laquelle l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal décide le maintien en vigueur ou engage la modification, la révision ou la mise en compatibilité prévue au troisième alinéa de l'article L. 153-27-1. »

III. – L'article L. 153-51 du même code est ainsi rédigé :

« La position exprimée par l'autorité administrative compétente de l'État en application de l'article L. 153-49 est prise en compte à l'occasion de la première délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou du conseil municipal décidant le maintien en vigueur ou engageant la modification, la révision ou la mise en compatibilité prévue au troisième alinéa de l'article L. 153-27-1 »

IV. – La section 7 du chapitre III du titre V du livre Ier du même code est complétée par une sous-section 3 ainsi rédigée :

« Sous-section 3
« Mise en compatibilité ou prise en compte accélérée à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale

« Art. L. 153-59-1 - L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal peut engager la procédure de mise en compatibilité en application de l'article L. 153-27-1 :

« - l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal arrête le projet comportant les changements nécessaires pour que le plan soit mis en compatibilité ou pour qu'il prenne en compte un document supérieur ; le cas échéant, l'arrêt du projet peut être décidé en même temps que la décision d'engagement de la procédure de mise en compatibilité mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 153-27-1 ;

« - le projet de mise en compatibilité arrêté fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune, et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. Le maire de la ou des communes intéressées par la mise en compatibilité est invité à participer à cet examen conjoint ;

« - le projet de mise en compatibilité est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire. Si le document avec lequel le plan local d'urbanisme est mis en compatibilité ou qu'il prend en compte a lui-même fait l'objet d'une enquête publique, l'enquête publique sur le plan local d'urbanisme peut, à l'initiative de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou du conseil municipal, être remplacée par une mise à disposition du public du projet arrêté de révision ;

« - à l'issue de l'enquête ou de la mise à disposition du public, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé. »

Article 4

Mieux maîtriser les circonstances du passage à un urbanisme intercommunal

La fin de l'article L. 153-2 du code de l'urbanisme est complétée par les mots : « en application du 1° de l'article L. 153-31. »

CHAPITRE III
FACILITER LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

Article 5

Sécuriser les opérations d'aménagement en cas d'annulation du plan local d'urbanisme

La section 1 du chapitre 2 du titre IV du livre IV du code de l'urbanisme est complétée par un article L. 442-15 ainsi rédigé :

« *Art. L. 442-15.* – Lorsque le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu est annulé pour un motif de légalité externe postérieurement au permis d'aménager devenu définitif, le permis de construire est, pendant une durée d'un an suivant l'achèvement des travaux d'aménagement, refusé,

accordé ou assorti de prescriptions sur le fondement des règles applicables au moment où le permis d'aménager a été accordé. »

Article 6

Simplifier les opérations des zones d'aménagement concerté

L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Cette même délibération peut approuver également la réalisation de la zone. » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« L'étude d'impact, lorsqu'elle est nécessaire, peut être produite lors de l'approbation de la création de la zone ou lors de l'approbation de sa réalisation. »

CHAPITRE IV
RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉTAT

Article 7

Instaurer une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux

Le livre premier du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Le titre préliminaire est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

« Chapitre VI
« Dialogue entre les collectivités territoriales et l'État

« *Art. L. 106-1.* – Les porteurs de projets et les collectivités territoriales disposent d'un référent juridique unique nommé par le représentant de l'État dans le département qui leur apporte conseil et information pour les dossiers dont l'instruction concerne les services de l'État dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement.

« *Art. L. 106-2.* – Il est institué, dans chaque département, une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux chargée de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ou les cartes

communales et les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives.

« Cette conférence peut être également saisie, à l'initiative du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale de la commune d'implantation, de tout projet d'aménagement ou de construction pour lequel une décision ou un avis de l'État est nécessaire jusqu'à cette décision ou cet avis.

« Cette conférence peut être saisie de toute difficulté de mise en œuvre de dispositions législatives ou règlementaires en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction. Elle peut formuler des propositions de simplification.

« *Art. L. 106-3*. – En s'appuyant sur les travaux de la conférence mentionnée à l'article L. 106-2, le représentant de l'État dans le département remet chaque année au Gouvernement un rapport sur les difficultés rencontrées en matière d'application des normes à l'occasion de la mise en œuvre des projets locaux d'urbanisme et d'aménagement, assorti de ses propositions en matière de simplification.

« *Art. L. 106-4*. – Le Gouvernement remet au Parlement un rapport annuel sur la politique qu'il entend conduire en matière de simplification dans la mise en œuvre des projets locaux d'urbanisme et d'aménagement.»

2° La section 6 du chapitre II du titre III est abrogée.

CHAPITRE V
AMÉLIORER LA PROTECTION DU PATRIMOINE

Article 8

Clarifier et réduire des délais en matière d'archéologie préventive

I. L'article L. 522-2 du code du patrimoine est ainsi rédigé :

« *Art. L. 522-2*. – Les prescriptions de l'État concernant les diagnostics et les opérations de fouilles d'archéologie préventive sont motivées. Les prescriptions de diagnostic sont délivrées dans un délai d'un mois à compter de la réception du dossier. Ce délai est porté à deux mois lorsque les aménagements, ouvrages ou travaux projetés sont soumis à une étude d'impact en application du code de l'environnement. Les prescriptions de fouilles sont délivrées dans un délai de trois mois à compter de la première réception du rapport de diagnostic. En l'absence de prescriptions dans les

délais, l'État est réputé avoir renoncé à édicter celles-ci, sauf évocation du dossier par le ministre chargé de la culture. »

II. – A la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 522-4 du même code, les mots « , pendant une durée de cinq ans, » sont supprimés.

Article 9

Expérimenter le renforcement de l'association des architectes des bâtiments de France à la définition des règles locales d'urbanisme et la motivation de leurs actes

I. – À titre expérimental et pour une durée de trois ans à compter du sixième mois de l'entrée en vigueur du présent article, les autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme peuvent se porter candidates auprès du représentant de l'État dans le département pour bénéficier des conditions du présent article.

Au plus tard six mois après la fin de l'expérimentation, le Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation proposant les suites à lui donner.

II. – Dans le cadre de l'association de l'État mentionnée à l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme a la faculté de demander à l'architecte des bâtiments de France de proposer ses prescriptions pour la protection au titre des abords prévue aux articles L. 621-30, L. 621-31 et L. 621-32 du code du patrimoine. Le cas échéant, l'architecte des bâtiments de France motive son refus de proposer les prescriptions demandées.

III. – Lorsque l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, conformément au I du présent article, décide d'annexer au plan local d'urbanisme les prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, l'autorisation préalable requise conformément à l'article L. 621-32 du code du patrimoine est motivée sur le fondement de ces prescriptions.

En l'absence de propositions de prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, la motivation de l'avis de l'architecte des bâtiments de France est fondée sur les atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords.

IV. –À l'occasion de l'instruction du projet de périmètre dont la délimitation est prévue à l'article L. 621-31 du code du patrimoine, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme a la faculté de demander à l'architecte des bâtiments de France de proposer ses prescriptions pour la protection au titre des abords conformément au I du présent article. Ces propositions sont

soumises à l'enquête publique prévue pour la délimitation du périmètre de protection.

L'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme peut annexer ces prescriptions au plan local d'urbanisme par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Dans ce cas, l'autorisation préalable requise conformément à l'article L. 621-32 du code du patrimoine est motivée sur le fondement de ces prescriptions.

En l'absence de propositions de prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, la motivation de l'avis de l'architecte des bâtiments de France est fondée sur les atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords.

Article 10

Garantir la publicité des actes des architectes des bâtiments de France

L'article L. 621-32 du code du patrimoine est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les autorisations et avis de l'architecte des bâtiments de France au titre du présent article font l'objet d'une publication au bulletin mentionné à l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale en diffuse un, ainsi que sur le site internet du ministère chargé de la culture. »

CHAPITRE VI
EXPÉRIMENTER LA MUTUALISATION DES PLACES DE STATIONNEMENT ADAPTÉES AUX PERSONNES HANDICAPÉES

Article 11

Expérimenter la mutualisation des places de stationnement adaptées aux personnes handicapées

I. – À titre expérimental et pour une durée de deux ans, sont soumis aux dispositions du présent article les établissements recevant du public :
1° qui sont implantés dans une commune de moins de 2 000 habitants ;
2° et dont les entrées principales sont distantes de cinquante mètres au plus.

II. – L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public, prévue à l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, peut, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et

d'accessibilité, autoriser les propriétaires ou exploitants d'établissements recevant du public, tels que définis au I, à répartir entre leurs parcs de stationnement automobile respectifs les places qui doivent être adaptées aux personnes handicapées et réservées à leur usage. Le nombre de ces places est calculé sur la base du nombre de places prévues pour le public dans l'établissement ayant l'effectif maximal du public le plus important.

III. – Le Gouvernement dresse le bilan de l'ensemble des expérimentations mises en œuvre au titre du présent article, dans le cadre du rapport mentionné au I de l'article 10 de la loi n° 2015-988 du 5 août 2015.

CHAPITRE VII
DISPOSITIONS DIVERSES

Article 12

Clarifier les conditions de construction d'extensions ou d'annexes en zones agricoles

Les deuxième et dernier alinéas de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme sont ainsi rédigés :

« Le règlement précise les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Dans le cas des annexes, il précise également leur zone d'implantation.

« Lorsque le plan local d'urbanisme est modifié pour comporter les dispositions mentionnées au deuxième alinéa, ces dernières sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. »

Article 13

Accélérer les procédures de travaux en site classé en cas d'urgence

Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Le dernier alinéa de l'article L. 341-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En cas d'urgence justifiée par la sécurité, la continuité du service public ou la sauvegarde des personnes ou des biens, ou en cas de force majeure, ce délai est réduit à un mois. » ;

2° Le premier alinéa de l'article L. 341-7 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En cas d'urgence justifiée par la sécurité, la continuité du service public ou la sauvegarde des personnes ou des biens, ou en cas de force majeure, cette interdiction n'est pas applicable. » ;

3° L'article L. 341-10 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les délais fixés réglementairement pour obtenir cette autorisation spéciale sont adaptés en cas d'urgence justifiée par la sécurité, la continuité du service public ou la sauvegarde des personnes ou des biens, ou en cas de force majeure. »

Article 14

Modalités d'entrée en vigueur

I. – Les I et II de l'article 1er et l'article 2 entrent en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant la promulgation de la présente loi et ne s'appliquent qu'aux recours déposés à compter de cette entrée en vigueur.

II. – L'articles 7, le II de l'article 8 et l'article 10, entrent en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant la promulgation de la présente loi.

III. – Le I de l'article 8 entre en vigueur le premier jour du quatrième mois suivant la promulgation de la présente loi et ne s'applique qu'aux dossiers déposés à compter de cette entrée en vigueur.

ANNEXE 2 :
ÉTUDE D'IMPACT
DE LA PROPOSITION DE LOI DE SIMPLIFICATION

PROPOSITION DE LOI

portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement

ÉTUDE D'IMPACT

réalisée à la demande du groupe sénatorial de travail
sur la simplification législative du droit de l'urbanisme,
de la construction et des sols
par le cabinet *Sartorio Lonqueue Sagalovitsch & Associés*[1]

[1] *Au sein du cabinet d'avocat retenu, l'étude d'impact a été réalisée par Eric Sagalovitsch et Jean-Christophe Lubac, avocats associés, assistés de Maitres Mathilde du Besset et Mathilde Armaignac.*

PRÉAMBULE

Les présidents de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et du groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols, ainsi que les rapporteurs, ont souhaité solliciter le concours d'un cabinet d'avocats afin de conforter une approche pragmatique et de terrain, en s'adressant à des praticiens du droit de l'urbanisme et de la construction et de son contentieux régulièrement confrontés aux nœuds de complexité de la législation.

Le cabinet choisi sur la base d'une évaluation objective et chiffrée fondée sur l'analyse des prix et de la qualité technique des propositions reçues, à savoir le cabinet *Sartorio Lonqueue Sagalovitsch & Associés*, est intervenu en complément du travail conduit par les sénateurs appuyés par les fonctionnaires affectés au groupe de travail pour procéder à une étude d'impact de la proposition de loi issue du groupe.

Le cabinet a ainsi eu à mesurer les effets concrets de la proposition de loi issue des travaux du groupe. Il lui a été demandé d'évaluer la portée pratique des dispositions proposées en termes de simplification des procédures ou de diminution du risque contentieux. Il s'agissait tout à la fois de sécuriser la proposition de loi, de permettre un regard extérieur sur son contenu et de s'assurer que les mesures projetées ne comportaient pas de risques de complexification des textes mais constituaient bien des simplifications.

Concrètement, cette étude d'impact a été réalisée dans les conditions suivantes : les mesures proposées ont été élaborées, sous l'autorité des rapporteurs, par le secrétariat du groupe de travail à partir des auditions, de la consultation nationale, des suggestions des sénateurs, des réactions des ministères concernées, des contributions extérieures reçues par le groupe. Une fois examinées et approuvées par les rapporteurs, elles ont été transmises au cabinet, qui n'a donc pas été à l'origine de leur confection. En revanche, le cabinet a proposé quelques modifications de façon à améliorer la clarté des dispositions envisagées. Le texte soumis au Sénat intègre ces évolutions.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE – FICHES D'IMPACT DE LA PROPOSITION DE LOI 195

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE JUGEMENT – Cristallisation d'office des moyens par le juge (article 1a) 196

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE JUGEMENT – Conclusions récapitulatives obligatoires dans le contentieux de l'urbanisme (article 1b) 203

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE JUGEMENT – Nouvelle règle de caducité dans le contentieux de l'urbanisme (article 1c) 209

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE JUGEMENT – Délai de six mois pour statuer en première instance (article 1d) 215

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE JUGEMENT – Prorogation du dispositif de suppression de l'appel en zones tendues (article 1e) 221

FACILITER L'OCTROI DE DOMMAGES ET INTÉRÊTS EN CAS DE RECOURS ABUSIF – Suppression de la condition tenant au caractère excessif du préjudice (article 2) 227

SIMPLIFIER LA MISE EN COMPATIBILITÉ DES PLU – Nouveau délai et nouvelle procédure simplifiée de mise en compatibilité du PLU avec les documents d'urbanisme postérieurs (article 3) 238

SÉCURISER LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT EN CAS D'ANNULATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME – Cristallisation des règles pour la délivrance des permis de construire à l'intérieur du lotissement, en cas d'annulation du PLU (article 4) 252

SIMPLIFIER LES OPÉRATIONS DES ZONES D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ – Fusionner les délibérations de création et de réalisation – Reporter l'étude d'impact au stade de la réalisation (article 5) 262

INSTAURER UNE CONFÉRENCE DE CONCILIATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS LOCAUX – Favoriser le dialogue et la communication entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'urbanisme (article 6) 269

CLARIFIER ET RÉDUIRE DES DÉLAIS EN MATIÈRE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE – Préciser le délai de dépôt du rapport de diagnostic – Sécuriser le délai de trois mois fixé pour la prescription de fouilles - Supprimer le délai de validité de cinq ans de la décision de renonciation de l'etat à prescrire un diagnostic (article 7) 276

RENFORCER L'ASSOCIATION DES ARCHITECTES DES BÂTIMENTS DE FRANCE À LA DÉFINITION DES RÈGLES LOCALES D'URBANISME ET LA MOTIVATION DE LEURS ACTES - Prévisibilité es avis de l'ABF dans l'intérêt de la protection du patrimoine et de la réalisation des projets locaux (article 8) 285

GARANTIR LA PUBLICITÉ DES ACTES DES ARCHITECTES DES BÂTIMENTS DE FRANCE – Meilleure connaissance, compréhension, diffusion et appropriation des avis des ABF (article 9) 296

EXPÉRIMENTER LA MUTUALISATION DES PLACES DE STATIONNEMENT ADAPTÉES AUX PERSONNES HANDICAPÉES – Mutualiser es places de stationnements handicapés dans les communes de moins de 2 000 habitants (article 10) 300

CLARIFIER LES CONDITIONS DE CONSTRUCTION D'EXTENSIONS OU D'ANNEXES EN ZONES AGRICOLES – Eviter une interprétation restrictive de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme (article 11).....308

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES DE TRAVAUX EN SITE CLASSÉ EN CAS D'URGENCE – Autoriser une action rapide des maires en site classé en cas de situation d'urgence (article 12) 313

RATIONALISER LES CONDITIONS D'ÉLABORATION D'UN PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL – Suppression de la version simplifiée comme élément déclencheur de la procédure d'élaboration du PLUI (article 13) 320

DEUXIÈME PARTIE – RÉCAPITULATIF DES TABLEAUX JOINTS À CHAQUE FICHE D'IMPACT 325

ANNEXE – LISTE DES RÉDACTEURS ET DES INTERLOCUTEURS DES FICHES D'IMPACT.....345

* *
*

Première partie

Fiches d'impact de la proposition de loi

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 1A DE LA PROPOSITION DE LOI

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE JUGEMENT – CRISTALLISATION D'OFFICE DES MOYENS PAR LE JUGE (ARTICLE 1A)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

En matière de contentieux de l'urbanisme, les délais de jugement restent longs, beaucoup trop longs : 1 an et 11 mois en moyenne pour les tribunaux administratifs, 1 an et 6 mois pour les cours administratives d'appel et 10 mois pour le Conseil d'État. Un projet de construction peut ainsi potentiellement connaître un retard de plus de quatre ans pour des raisons uniquement liées à une procédure contentieuse ! Encore ne s'agit-il que d'une moyenne !

La tendance est certes plutôt à la baisse avec, entre 2010 et 2015, une réduction des délais moyens de jugement de quatre mois en matière environnementale et de deux mois en matière d'urbanisme pour les tribunaux administratifs. Mais ce mouvement est encore insuffisant et doit pouvoir être accompagné et renforcé, comme en témoigne les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail.

L'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 (dite «Labetoulle») et le décret du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme ont engagé une série d'améliorations en la matière et ont notamment permis de :

- mieux circonscrire la définition de l'intérêt à agir –mesure largement saluée par les professionnels ;

- permettre aux parties de demander la cristallisation des moyens – mesure efficace dans les faits uniquement si elle est demandée par les parties ;

- supprimer l'échelon d'appel pour les zones tendues jusqu'au 1er décembre 2018 –mesure très efficace puisqu'elle réduit mécaniquement de près de 18 mois la procédure contentieuse, mais qui commence à peine à produire ses effets.

Sur ces deux dernières dispositions, des adaptations sont devenues indispensables pour pouvoir les rendre plus efficaces. Par ailleurs, d'autres dispositions sont nécessaires afin de compléter l'ensemble du dispositif et d'en améliorer la portée.

Le premier paragraphe de l'article donne au juge la possibilité de soulever d'office la cristallisation des moyens. Jusqu'à présent il ne pouvait le faire qu'à la demande d'une des parties. Or, en matière d'urbanisme, c'est souvent l'échange même des mémoires entre les parties qui ralentit les procédures. Cette cristallisation soulevée d'office, élevée au niveau législatif, permettrait de mettre définitivement fin à certaines procédures dilatoires tout en réduisant significativement les délais de jugement. Cette procédure, dont les magistrats sont les premiers à reconnaître l'efficacité, est par ailleurs respectueuse du droit légitime des requérants à évoquer l'ensemble des moyens qu'ils souhaitent pouvoir soulever. L'objectif n'est nullement de limiter ce droit mais bien de lutter contre les procédures dilatoires qui distillent les moyens tout au long de la procédure pour la rallonger.

2. Article impacté

Article L.600-5 du code de l'urbanisme et indirectement article R. 600-4 du code de l'urbanisme.

3. Dispositif retenu

L'article L.600-5 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée :

> *« Le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager [ou une déclaration préalable ?] peut d'office fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. »*

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Il est préconisé une entrée en vigueur du nouveau dispositif proposé un mois après la publication de la loi au Journal Officiel[1].

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

La disposition proposée est d'une grande clarté.

Un moyen nouveau est très aisément identifiable.

---

[1] *Dans un avis en date du 18 juin 2014 (req n°376113), le Conseil d'État a précisé que « les nouvelles dispositions qui instituent des règles de procédure concernant exclusivement les pouvoirs du juge administratif en matière de contentieux de l'urbanisme, sont, en l'absence de dispositions expresses contraires, d'application immédiate aux instances en cours, quelle que soit la date à laquelle est intervenues la décision administrative contestée. »*

Dès lors, l'ordonnance par laquelle le juge fixera une date au-delà de laquelle aucun moyen nouveau ne pourra plus être invoqué, sera très simple d'application et parfaitement compréhensible des justiciables.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

La mesure n'encourt aucun risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité.

La mesure proposée ne porte pas d'atteinte au droit au recours qui a valeur constitutionnelle.

Les règles du contentieux administratif sont déjà, à cet égard, extrêmement libérales, en ce qu'elles permettent aux parties de soulever un nombre illimité de moyens. En particulier, dans le contentieux de l'urbanisme, il est fréquent qu'un requérant présente une dizaine de moyens au soutien de sa requête.

Le nouveau dispositif adopté ne remet nullement en cause cette pratique.

En revanche, il apparait tout à fait justifié et raisonnable de confier au juge le pouvoir d'interdire, pendant la phase d'instruction de la requête, et donc après l'enregistrement de celle-ci, la formulation de moyens nouveaux.

On notera que ce nouveau dispositif laissera au requérant, une dernière possibilité de soulever des moyens nouveaux.

En effet, le juge devra fixer, par ordonnance, un délai au-delà duquel aucun moyen nouveau ne pourra être soulevé.

Par conséquent, le requérant, destinataire de l'ordonnance, pourra toujours, s'il le souhaite, produire un ou plusieurs moyens nouveaux avant l'expiration dudit délai.

Pour l'ensemble de ces motifs, le dispositif proposé ne porte pas atteinte au droit au recours.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

La modification n'aura pas d'incidence sur la jurisprudence.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

La mesure proposée n'aura pas d'incidence sur le nombre de recours introduits devant le juge administratif.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

En revanche, le dispositif pourra permettre une légère réduction des délais de jugement.

Il ne faut pas perdre de vue que la procédure d'instruction assurée dans le contentieux administratif procède d'une démarche itérative et interactive entre les différents magistrats, puisqu'un dossier sur le fond sera examiné successivement par un Rapporteur, un Réviseur, un Président de chambre, la formation collégiale et le Rapporteur Public.

Par conséquent, un moyen nouveau déposé en cours d'instruction, alors que le dossier est, par exemple, déjà entre les mains du Réviseur, peut contraindre ce dernier à retransmettre le dossier au Rapporteur pour qu'il examine le nouveau moyen, ce qui alors pour effet de retarder l'instruction.

Il arrive également que les requérants produisent, peu de temps avant la clôture de l'instruction, un mémoire comportant un ou des moyens nouveaux. En l'absence d'ordonnance de clôture de l'instruction, celle-ci est close trois jours avant l'audience.

Dans ce cas, le mémoire comprenant un moyen nouveau oblige, de manière quasi systématique, la juridiction à rayer l'affaire du rôle, à communiquer le mémoire à la partie adverse, et à réinscrire ultérieurement l'affaire.

Le dispositif proposé permettra d'éviter ces inconvénients, et réduira ainsi les délais de jugement.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Le dispositif proposé ne produit pas d'effet direct quant à la réduction des délais de réalisation de projets.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Le dispositif n'entrainera pas d'effet au niveau macroéconomique.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

La mesure est sans effet à l'égard des collectivités territoriales.

Celles-ci sont le plus souvent en position de défense, et ne sont donc pas concernées par la mesure. Toutefois, la mesure est favorable à leur égard dans la mesure où le nouveau dispositif devra entrainer une réduction des délais de jugement.

b. À l'effet des acteurs économiques

La mesure est positive à l'égard des acteurs économiques, car elle entrainera une réduction des délais de jugement.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

Le dispositif existant, inscrit à l'article R. 600-4 du code de l'Urbanisme, subordonnait la possibilité pour le juge, de fixer la date, au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués, à deux conditions.

D'une part, il fallait que l'avocat du défendeur le saisisse d'une demande en ce sens.

D'autre part, le texte imposait que cette demande soit motivée.

La disposition adoptée a le mérite de supprimer ces deux verrous, de sorte que le juge sera libre de faire usage du nouveau dispositif.

On peut très raisonnablement estimer qu'il en fera un usage fréquent, dans la mesure où l'ordonnance qu'il prononcera, viendra faciliter et accélérer l'instruction du dossier.

c.2. *À l'effet des avocats*

Le dispositif proposé allège le travail des avocats de la défense, dans la mesure où ils n'auront plus à adresser au juge, de demandes pour qu'il soit fait usage du dispositif interdisant la production de moyens nouveaux.
La nouvelle disposition incitera en revanche les avocats en demande, à formuler tous leurs moyens dès le stade du dépôt de la requête.

d. À l'effet des citoyens

La mesure aura un effet direct à l'égard des citoyens qui introduisent un recours contentieux contre des autorisations d'urbanisme.

En effet, le nouveau dispositif s'appliquera également aux affaires dispensées du ministère d'avocats.

Elle a un effet indirect favorable aux citoyens qui déposent des demandes de permis de construire dans la mesure où elle contribuera potentiellement à une réduction des délais de jugement en cas de recours contentieux.

Accélérer les procédures d'instruction et de jugement Cristallisation d'office des moyens par le juge (ARTICLE 1A)		
Dispositif retenu	L'article L.600-5 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée : *« Le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager [ou une déclaration préalable ?] peut d'office fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. »*	
Objectif poursuivi	Accélérer les procédures d'instruction et de jugement.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif d'une grande clarté	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Absence d'incidence sur la jurisprudence
	Incidences sur le nombre de jugements	Absence d'impact sur le nombre de jugements
	Incidences sur les délais de jugement	Le dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Absence d'effet direct	
Incidences macroéconomiques	Absence d'effet au niveau macroéconomique	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Mesure favorable aux collectivités territoriales dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Mesure favorable aux acteurs économiques dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet indirect favorable aux citoyens dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 1B DE LA PROPOSITION DE LOI

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE JUGEMENT – CONCLUSIONS RÉCAPITULATIVES OBLIGATOIRES DANS LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME (ARTICLE 1B)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

En matière de contentieux de l'urbanisme, les délais de jugement restent longs, beaucoup trop longs : 1 an et 11 mois en moyenne pour les tribunaux administratifs, 1 an et 6 mois pour les cours administratives d'appel et 10 mois pour le Conseil d'État. Un projet de construction peut ainsi potentiellement connaître un retard de plus de quatre ans pour des raisons uniquement liées à une procédure contentieuse ! Encore ne s'agit-il que d'une moyenne !

La tendance est certes plutôt à la baisse avec, entre 2010 et 2015, une réduction des délais moyens de jugement de quatre mois en matière environnementale et de deux mois en matière d'urbanisme pour les tribunaux administratifs. Mais ce mouvement est encore insuffisant et doit pouvoir être accompagné et renforcé, comme en témoigne les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail.

L'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 (dite «Labetoulle») et le décret du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme ont engagé une série d'améliorations en la matière et ont notamment permis :

- de mieux circonscrire la définition de l'intérêt à agir –mesure largement saluée par les professionnels ;

- de permettre aux parties de demander la cristallisation des moyens – mesure efficace dans les faits uniquement si elle est demandée par les parties ;

- de supprimer l'échelon d'appel pour les zones tendues jusqu'au 1er décembre 2018 –mesure très efficace puisqu'elle réduit mécaniquement de près de 18 mois la procédure contentieuse, mais qui commence à peine à produire ses effets.

Sur ces deux dernières dispositions, des adaptations sont devenues indispensables pour pouvoir les rendre plus efficaces. Par ailleurs, d'autres dispositions sont nécessaires afin de compléter l'ensemble du dispositif et d'en améliorer la portée.

Le deuxième paragraphe insère dans le livre VI du code de l'urbanisme trois nouveaux articles. **Le premier article** impose aux requérants en matière d'urbanisme la rédaction de conclusions récapitulatives qui lieraient les parties à l'image de la procédure civile : en conjonction avec la cristallisation des moyens, cela permettrait à la fois de réduire les délais de jugement et de faciliter le travail tant des juges que des parties, en sécurisant notamment juridiquement les dispositifs de jugement pour les cas d'appel.

L'intérêt est de **rendre obligatoire la production de ces conclusions récapitulatives en matière d'urbanisme, de façon à ce que le juge ne soit pas obligé de les demander par échanges de courriers**. En effet, le nombre important d'échanges de mémoires dans les dossiers d'urbanisme - souvent complexes à analyser- justifient l'inscription de cette simplification dans la partie législative du code de l'urbanisme. La généralisation des conclusions récapitulatives en contentieux de l'urbanisme permettra également tant au juge qu'aux différentes parties d'avoir une vision claire et précise des moyens soulevés par la partie adverse, permettant une meilleure transparence et une simplification de la procédure pour tous.

2. Article impacté

Article L.600-13 du code de l'urbanisme et indirectement article R.611-8-1 du code de justice administrative.

3. Dispositif retenu

Le livre VI du code de l'urbanisme est complété par trois articles L. 600-13 à L. 600-15 ainsi rédigés :

> *« Art. L. 600-13 – Les parties doivent reprendre, dans leurs dernières écritures, les moyens présentés dans leurs conclusions antérieures, avec indication, pour chacune, des pièces produites et de la loi applicable. À défaut, elles sont réputées les avoir abandonnées et le tribunal ou la cour ne statue que sur les dernières conclusions déposées. »*

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Il est préconisé une entrée en vigueur du nouveau dispositif proposé un mois après la publication de la loi au Journal Officiel.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

Le dispositif est d'une grande clarté et intelligibilité. À noter que les conclusions récapitulatives sont impératives dans le contentieux civil. Selon l'article 753 alinéa 2 du code de procédure civile :

> *« Les parties doivent reprendre dans leurs dernières conclusions les prétentions et moyens présentés ou invoqués dans leurs conclusions antérieures. A défaut, elles sont réputées les avoir abandonnés et le tribunal ne statue que sur les dernières conclusions déposées. »*

Et elles sont facultatives dans le contentieux administratif général. Selon l'article R611-8-1du CJA **:**

> *« Le président de la formation de jugement ou, au Conseil d'État, le président de la sous-section chargée de l'instruction peut demander à l'une des parties de reprendre, dans un mémoire récapitulatif, les conclusions et moyens précédemment présentés dans le cadre de l'instance en cours, en l'informant que, si elle donne suite à cette invitation, les conclusions et moyens non repris seront réputés abandonnés. En cause d'appel, il peut être demandé à la partie de reprendre également les conclusions et moyens présentés en première instance qu'elle entend maintenir*. »

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

La mesure n'encourt aucun risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité.

Elle ne porte nullement atteinte au droit à l'exercice du recours.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Le dispositif n'aura pas d'impact sur la jurisprudence.

Il aura, en revanche, un impact favorable sur le travail des magistrats qui sera examiné au paragraphe D. c.1.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Le nouveau dispositif proposé n'aura pas de conséquence sur le nombre de contentieux.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

En revanche, le nouveau dispositif devra contribuer à entrainer une très légère réduction des délais des jugements et arrêts pour la raison suivante.

Actuellement, il est relativement fréquent que le requérant, qui introduit un recours contre une autorisation d'urbanisme, prenne pleinement conscience, à la lecture du mémoire en défense, que certains des moyens qu'il a soulevés dans sa requête initiale, ne sont pas fondés.

La situation type est par exemple celle où le requérant a soulevé un moyen tiré de ce que le permis de construire n'a pas été précédé de l'avis obligatoire d'une commission En défense, la collectivité va produire ledit avis. Pour autant, les magistrats resteront saisis de ce moyen, et devront rédiger un considérant pour le rejeter.

Le nouveau dispositif viendra ainsi alléger la tâche des magistrats, puisqu'il est certain, dans un tel cas de figure, que l'auteur du recours qui avait soulevé le moyen tiré de l'absence de l'avis de la commission ne le reprendra pas dans ses conclusions récapitulatives, de sorte que le moyen sera considéré comme abandonné.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

La disposition qui se rapporte aux règles du contentieux administratif des autorisations d'urbanisme n'a pas d'impact significatif sur les délais de réalisation des projets.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Le dispositif n'entrainera pas d'effet au niveau macroéconomique.

2. Analyse microéconomique

a. A l'effet des collectivités territoriales

Le dispositif sera favorable aux collectivités territoriales, dans la mesure où la réduction des délais de jugement permettra d'augmenter le nombre de réalisations de chantiers sur leur territoire.

Les collectivités territoriales pourront être également des bénéficiaires directes de cette réduction de délai. En effet, elles assurent la maîtrise d'ouvrage de certains équipements publics, et sont donc amenées à avoir la qualité de bénéficiaire du permis de construire.

b. À l'effet des acteurs économiques

Le nouveau dispositif n'a pas d'effet significatif à l'égard des acteurs économiques.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

Le dispositif aura un effet très positif à l'égard des juges.

Le système des conclusions récapitulatives permettra d'accélérer l'instruction des dossiers, dans la mesure où le dispositif proposé pourra entrainer une réduction du nombre de moyens à examiner.

c.2. *À l'effet des avocats*

Le dispositif proposé constitue, en revanche, une charge supplémentaire pour les avocats, lorsqu'ils sont en position de demandeurs dans le contentieux en matière d'urbanisme.

L'élaboration de conclusions récapitulatives nécessite un certain temps qui peut être estimé dans une fourchette comprise entre une heure à trois heures de travail selon les dossiers.

Dès lors, la mesure proposée pourrait entrainer une très légère augmentation du coût du procès, pour le requérant.

d. À l'effet des citoyens

La mesure a un effet favorable à l'égard des citoyens car elle contribue potentiellement à une légère réduction des délais de jugement.

Accélérer les procédures d'instruction et de jugement – Conclusions récapitulatives obligatoires dans le contentieux de l'urbanisme (ARTICLE 1B)		
Dispositif retenu	Le livre VI du code de l'urbanisme est complété par l'article L. 600-13 ainsi rédigé : *« Art. L. 600-13 – Les parties doivent reprendre, dans leurs dernières écritures, les moyens présentés dans leurs conclusions antérieures, avec indication, pour chacune, des pièces produites et de la loi applicable. À défaut, elles sont réputées les avoir abandonnées et le tribunal ou la cour ne statue que sur les dernières conclusions déposées. »*	
Objectif poursuivi	Accélérer les procédures d'instruction et de jugement.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif d'une grande clarté et intelligibilité	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Absence d'impact sur la jurisprudence. Le dispositif proposé aura un impact favorable sur le travail des magistrats.
	Incidences sur le nombre de jugements	Absence d'impact sur le nombre de recours introduits devant le juge administratif.
	Incidences sur les délais de jugement	Le nouveau dispositif devra contribuer à entrainer une très légère réduction des jugements et arrêts.
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Absence d'effet significatif sur la réduction des délais de réalisation des projets	
Incidences macroéconomiques	Absence d'effet au niveau macroéconomique	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Incidence indirecte potentiellement positive sur les chantiers locaux, voire directe lorsque la collectivité construit ou est à l'initiative d'un aménagement, par accélération des procédures de jugement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Absence d'effet significatif à l'égard des acteurs économiques	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet indirect favorable aux citoyens dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 1C DE LA PROPOSITION DE LOI

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE JUGEMENT – NOUVELLE RÈGLE DE CADUCITÉ DANS LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME (ARTICLE 1C)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

En matière de contentieux de l'urbanisme, les délais de jugement restent longs, beaucoup trop longs : 1 an et 11 mois en moyenne pour les tribunaux administratifs, 1 an et 6 mois pour les cours administratives d'appel et 10 mois pour le Conseil d'État. Un projet de construction peut ainsi potentiellement connaître un retard de plus de quatre ans pour des raisons uniquement liées à une procédure contentieuse ! Encore ne s'agit-il que d'une moyenne !

La tendance est certes plutôt à la baisse avec, entre 2010 et 2015, une réduction des délais moyens de jugement de quatre mois en matière environnementale et de deux mois en matière d'urbanisme pour les tribunaux administratifs. Mais ce mouvement est encore insuffisant et doit pouvoir être accompagné et renforcé, comme en témoigne les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail.

L'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 (dite «Labetoulle») et le décret du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme ont engagé une série d'améliorations en la matière et ont notamment permis de :

- mieux circonscrire la définition de l'intérêt à agir –mesure largement saluée par les professionnels ;

- permettre aux parties de demander la cristallisation des moyens - mesure efficace dans les faits uniquement si elle est demandée par les parties ;

- supprimer l'échelon d'appel pour les zones tendues jusqu'au 1er décembre 2018 –mesure très efficace puisqu'elle réduit mécaniquement de près de 18 mois la procédure contentieuse, mais qui commence à peine à produire ses effets.

Sur ces deux dernières dispositions, des adaptations sont devenues indispensables pour pouvoir les rendre plus efficaces. Par ailleurs, d'autres dispositions sont nécessaires afin de compléter l'ensemble du dispositif et d'en améliorer la portée.

Le deuxième article instaure en procédure administrative un mécanisme de caducité de l'instance sur le modèle de la procédure civile : tout requérant qui ne produirait pas dans un certain délai un élément demandé par le juge serait réputé s'être désisté, rendant caduque l'instance avec impossibilité de réintroduire une nouvelle requête sur la même affaire. Le requérant pourra toutefois s'opposer valablement à la procédure de caducité s'il justifie de l'impossibilité ou de difficultés particulières qu'il rencontre pour obtenir les documents sollicités. L'objectif n'est pas ici de permettre au juge de demander une pièce complémentaire, le code de justice administrative le prévoyant déjà, mais de lutter contre les procédures dilatoires propres au contentieux de l'urbanisme où certaines parties ont intérêt à ne pas produire certaines pièces. Il s'agit de sanctionner les procédures dilatoires où les parties ne présentent pas certaines pièces pour faire traîner en longueur la procédure. **Le système proposé rend caduque d'office la requête déposée par un requérant qui ne présenterait pas la pièce demandée**, dans un délai de 3 mois à partir du dépôt s'il s'agit d'une pièce nécessaire au dépôt du dossier (rappel du greffe), ou dans le délai qui lui a été imparti par le juge (rappel du juge).

2. Article impacté

Article L. 600-14 du code de l'urbanisme

3. Dispositif retenu

Le livre VI du code de l'urbanisme est complété par trois articles L. 600-13 à L. 600-15 ainsi rédigés :

> *« Art. L. 600-14 – La requête introductive est caduque lorsque, sans motif légitime, le demandeur ne produit pas les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans le délai de trois mois après le dépôt de la requête ou dans le délai qui lui a été imparti par le juge.*
>
> *La déclaration de caducité peut être rapportée si le demandeur fait connaître au greffe dans un délai de quinze jours le motif légitime qu'il n'aurait pas été en mesure d'invoquer en temps utile. »*

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Il est préconisé une entrée en vigueur du nouveau dispositif proposé un mois après la publication de la loi au Journal Officiel, en précisant qu'il ne s'applique qu'aux requêtes introduites après cette entrée en vigueur.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

Le dispositif est compréhensible.

Il nécessitera sans doute, que des précisions complémentaires soient apportées soit par décret soit par le juge, pour définir le concept de pièces nécessaires au jugement.

Le dispositif ne parait pas faire double emploi avec celui déjà existant, codifié à l'article L. 600-10 du code de Justice Administrative, qui prévoit que :

> *« Le Rapporteur peut demander aux parties, pour être jointes à la procédure contradictoire, toute pièce ou tout document utiles à la solution du litige. »*

En effet, comme le précise l'exposé de motifs, l'objectif recherché n'est pas de permettre au juge de demander une pièce complémentaire, *« mais de sanctionner les procédures dilatoires propres au contentieux de l'urbanisme (…) où les parties ne présentent pas certaines pièces pour faire trainer en longueur la procédure ».*

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Le dispositif ne présente pas de risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité .

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Il est très probable que dans un premier temps, les tribunaux administratifs viendront préciser ce qu'il faut entendre par « pièces nécessaires au jugement », et que dans un second temps, le Conseil d'État donnera une interprétation de la nouvelle disposition qui s'imposera à toutes les juridictions administratives.

Compte tenu de la rédaction de la proposition, on peut raisonnablement escompter que le juge devrait considérer qu'il faut entendre par « pièces nécessaires au jugement », les pièces qui correspondent à des documents évoqués dans les écritures.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Le dispositif pourrait venir réduire, mais très à la marge, le nombre de contentieux, dans la mesure où certaines requêtes pourront être frappées de caducité.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Le dispositif proposé a un impact favorable sur les délais de jugement, dans la mesure où il contribue à accélérer l'instruction des affaires.

3. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

La mesure n'entraine pas d'effet au regard de ce critère.

4. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Le dispositif n'entrainera pas d'effet au niveau macroéconomique.

2. Analyse microéconomique

a. A l'effet des collectivités territoriales

Les collectivités étant rarement en position de demanderesse, dans le contentieux de l'urbanisme, elles ne sont pas directement impactées par ce dispositif.

Toutefois, la mesure est favorable à leur égard dans la mesure où le nouveau dispositif devra entrainer une réduction des délais de jugement.

b. A l'effet des acteurs économiques

La mesure est favorable aux acteurs économiques dans la mesure où le dispositif proposé pourra entrainer, dans certains cas, la caducité d'un recours dirigé contre une autorisation d'urbanisme.

c. A l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *A l'effet des juges*

Le dispositif proposé met à la charge des magistrats, une mesure d'instruction supplémentaire, non obligatoire cependant, qui consistera à impartir un délai au requérant.

Elle expose aussi les magistrats à devoir statuer sur les demandes de relevés de déclaration de caducité.

Toutefois, ces deux inconvénients devraient être compensés par l'avantage escompté tiré de l'application du nouveau dispositif qui devrait permettre une réduction des délais d'instruction des contentieux en matière d'urbanisme.

c.2. *A l'effet des avocats*

Le dispositif n'entraine pas d'effet direct.

d. A l'effet des citoyens

Le dispositif proposé a des effets directs à l'égard des citoyens qui déposent des recours contentieux en matière d'urbanisme.

Ce dispositif contraindra alors ces derniers à être plus vigilants quant à la production des pièces à joindre à leur requête.

Le dispositif a un effet indirect favorable aux citoyens qui déposent des demandes de permis de construire dans la mesure où il contribuera potentiellement à une réduction des délais de jugement en cas de recours contentieux.

Accélérer les procédures d'instruction et de jugement – Nouvelle règle de caducité dans le contentieux de l'urbanisme (ARTICLE 1C)		
Dispositif retenu	Le livre VI du code de l'urbanisme est complété par l'article L. 600-14 : « *La requête introductive est caduque lorsque, sans motif légitime, le demandeur ne produit pas les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans le délai de trois mois après le dépôt de la requête ou dans le délai qui lui a été imparti par le juge.* *La déclaration de caducité peut être rapportée si le demandeur fait connaître au greffe dans un délai de quinze jours le motif légitime qu'il n'aurait pas été en mesure d'invoquer en temps utile.* »	
Objectif poursuivi	Accélérer les procédures d'instruction et de jugement.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif compréhensible	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Le juge précisera ce qu'il faut entendre par pièces nécessaires au jugement.
	Incidences sur le nombre de jugements	Très légère réduction. Absence d'impact significatif.
	Incidences sur les délais de jugement	Le dispositif proposé permet d'accélérer l'instruction des jugements.
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Absence d'effet significatif	
Incidences macroéconomiques	Absence d'effet au niveau macroéconomique	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Incidence indirecte potentiellement positive sur les chantiers locaux, voire directe lorsque la collectivité construit ou est à l'initiative d'un aménagement, par accélération des procédures de jugement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Dispositif favorable aux acteurs économiques	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet indirect favorable aux citoyens dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 1D DE LA PROPOSITION DE LOI

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE JUGEMENT – DÉLAI DE SIX MOIS POUR STATUER EN PREMIÈRE INSTANCE (ARTICLE 1D)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

En matière de contentieux de l'urbanisme, les délais de jugement restent longs, beaucoup trop longs : 1 an et 11 mois en moyenne pour les tribunaux administratifs, 1 an et 6 mois pour les cours administratives d'appel et 10 mois pour le Conseil d'État. Un projet de construction peut ainsi potentiellement connaître un retard de plus de quatre ans pour des raisons uniquement liées à une procédure contentieuse ! Encore ne s'agit-il que d'une moyenne !

La tendance est certes plutôt à la baisse avec, entre 2010 et 2015, une réduction des délais moyens de jugement de quatre mois en matière environnementale et de deux mois en matière d'urbanisme pour les tribunaux administratifs. Mais ce mouvement est encore insuffisant et doit pouvoir être accompagné et renforcé, comme en témoigne les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail.

L'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 (dite «Labetoulle») et le décret du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme ont engagé une série d'améliorations en la matière et ont notamment permis de :

- mieux circonscrire la définition de l'intérêt à agir –mesure largement saluée par les professionnels ;

- permettre aux parties de demander la cristallisation des moyens – mesure efficace dans les faits uniquement si elle est demandée par les parties ;

- supprimer l'échelon d'appel pour les zones tendues jusqu'au 1er décembre 2018 –mesure très efficace puisqu'elle réduit mécaniquement de près de 18 mois la procédure contentieuse, mais qui commence à peine à produire ses effets.

Sur ces deux dernières dispositions, des adaptations sont devenues indispensables pour pouvoir les rendre plus efficaces. Par ailleurs, d'autres dispositions sont nécessaires afin de compléter l'ensemble du dispositif et d'en améliorer la portée.

Le troisième article complète l'ensemble du dispositif en proposant **l'instauration de délais au juge pour statuer en matière d'urbanisme**. L'objectif est ici de s'assurer que l'ensemble du dispositif conduise à une réduction de plusieurs mois des délais contentieux. Si les procédures d'urgence, tels que les référés, sont pour l'essentiel jugés dans le mois qui suit le dépôt de la requête, les procédures au fond connaissent des retards dépassant bien souvent deux années. En fixant un délai, le pouvoir législatif entend donner un signal pour que ces procédures au fond puissent désormais être traitées dans des délais plus raisonnables et que les juges se saisissent de tous les outils mis à leur disposition à cet effet.

2. Article impacté

Article L. 600-15 du code de l'urbanisme.

3. Dispositif retenu

Le livre VI du code de l'urbanisme est complété par trois articles L. 600-13 à L. 600-15 ainsi rédigés :

> *« Art. L. 600-15 – En matière de contentieux de l'urbanisme, le tribunal administratif prononce sa décision dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe. »*

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Il est préconisé une entrée en vigueur du nouveau dispositif proposé, un mois après la publication de la loi au Journal Officiel.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

Le dispositif est clair et intelligible.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Le dispositif ne comporte aucun risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

La modification proposée n'a pas d'incidence sur la jurisprudence elle-même.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Le dispositif proposé n'impacte pas le nombre de contentieux.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Le rapport public 2016 relatif à l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2015, adopté par l'Assemblée Générale du Conseil d'État le 26 février 2016, évalue le délai prévisionnel moyen des jugements du Tribunal Administratif à 10 mois et 9 jours.

Le dispositif proposé devrait dès lors entrainer une réduction du délai moyen de jugement s'il est respecté.

Le dispositif n'est certes pas contraignant, dans la mesure où aucune sanction ne peut être rattachée au non-respect, par une formation de jugement, du délai qui lui est imparti par la loi pour statuer.

Toutefois, même si le dispositif pourra être interprété par les magistrats, comme un objectif plutôt que comme une règle contraignante, il pourra produire des effets favorables pour les trois raisons suivantes.

En premier lieu, le dispositif a le mérite de fixer le délai que le législateur estime raisonnable pour qu'il soit statué sur une affaire mettant en cause une autorisation ou un document d'urbanisme.

Le délai de six mois sera dès lors pris en compte par les magistrats.

Lorsqu'un délai est imparti au juge pour statuer, même s'il n'est pas considéré comme obligatoire, il est dans la pratique respecté. L'exemple très significatif est le délai de vingt jours qui est fixé par l'article L. 551-1 du code de Justice Administrative pour que le juge statue sur un référé précontractuel. Or, ce délai est toujours respecté par les magistrats.

En deuxième lieu, la référence à ce dispositif pourra être très utile au Président des tribunaux administratifs pour inciter les chambres qui statuent en matière d'urbanisme, à statuer dans le délai fixé par le législateur.

En troisième lieu, le mécanisme existant prévu par l'article R112-2 du CJA pourra contribuer à assurer l'effectivité du nouveau dispositif.

En effet, les avocats devront veiller, dans l'intérêt de leurs clients, à ce que le délai de six mois fixé par le législateur, soit respecté. S'il ne l'était pas, il leur appartiendra alors de saisir le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives, sur le fondement de l'article R. 112-2 du code de Justice Administrative, selon lequel :

> *« Saisi par toute partie qui fait état de la durée excessive d'une procédure engagée devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, le chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives a la faculté de faire des recommandations visant à remédier à cette situation. »*

Si le législateur fixe un délai maximal de six mois pour statuer dans le contentieux de l'urbanisme, il y aura lieu de considérer, sauf justification particulière, qu'une durée d'instruction qui dépasserait les six mois, devra alors être considérée comme excessive au sens de l'article R. 112-2 du code de Justice Administrative.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Si le nouveau délai est respecté, il entrainera alors une réduction significative des délais de réalisation des projets.

En effet, les recours contre les autorisations d'urbanisme ont, dans la pratique, un effet suspensif. Les établissements bancaires refusent de financer un projet si le permis de construire est contesté.

L'introduction d'un recours contentieux entraine un différé du début des travaux à la date à laquelle le contentieux est définitivement jugé. La réduction du délai de jugement a dès lors pour effet de réduire les délais de réalisation des projets.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Le dispositif proposé devrait entrainer à un instant T une augmentation du nombre de chantiers compte tenu de la réduction des délais de jugement qu'il engendre.

2. Analyse microéconomique

a. A l'effet des collectivités territoriales

Le dispositif sera très favorable aux collectivités territoriales, dans la mesure où la réduction des délais de jugement permettra d'augmenter le nombre de réalisations de chantiers sur leur territoire.

b. À l'effet des acteurs économiques

Le dispositif est très favorable aux acteurs économiques dans la mesure où la réduction du délai de jugement améliore le délai de réalisation du projet immobilier ou d'une opération d'aménagement.

De plus, ils pourront avoir une bien meilleure visibilité quant à la durée d'une instance concernant un recours contre une autorisation d'urbanisme.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

Les magistrats des Cours administrative d'appel et les membres du Conseil d'État ne sont pas visés par ce nouveau dispositif.

En revanche, le dispositif aura un impact sur la charge de travail des magistrats de première instance, dans la mesure où ceux qui sont affectés à des chambres statuant en matière d'urbanisme devront instruire les dossiers dans des délais plus contraints alors qu'ils ont déjà une charge de travail très importante.

À cet égard, l'effectivité du dispositif proposé pourrait nécessiter la création de postes supplémentaires dans les tribunaux administratifs.

À défaut, il pourrait avoir un impact sur la qualité des décisions juridictionnelles rendues. Toutefois, la mesure législative proposée répond à une logique différente de celle qui aurait été exposée par un ancien vice-président du Conseil d'État lors d'une visite d'un Tribunal Administratif, et qui aurait déclaré à l'Assemblée des magistrats *« Jugez vite, nous jugerons bien ! »*.

Aujourd'hui cependant, les magistrats des Tribunaux Administratifs ont prouvé à maintes reprises qu'ils étaient capables de juger vite et de juger bien.

C'est ce constat qui amène aujourd'hui les auteurs de la proposition de loi à fixer un délai maximal de six mois pour statuer dans le contentieux de l'urbanisme.

c.2. *À l'effet des avocats*

Les avocats devront également produire leurs écritures dans des délais plus contraints

d. À l'effet des citoyens

Le dispositif proposé a un effet favorable à l'égard des citoyens car il contribue potentiellement à une légère réduction des délais de jugement.

Accélérer les procédures d'instruction et de jugement – Délai de six mois pour statuer en première instance (ARTICLE 1D)		
Dispositif retenu	Le livre VI du code de l'urbanisme est complété par l'article L. 600-15 : *« Art. L. 600-15 – En matière de contentieux de l'urbanisme, le tribunal administratif prononce sa décision dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe. »*	
Objectif poursuivi	Accélérer les procédures d'instruction et de jugement.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif clair et intelligible	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Absence d'incidence sur la jurisprudence. Mais le dispositif aura un impact significatif sur la charge de travail des magistrats administratifs.
	Incidences sur le nombre de jugements	Absence d'impact sur le nombre de recours introduits auprès de la juridiction administrative.
	Incidences sur les délais de jugement	Réduction significative escomptée sur la réduction des délais de jugement.
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Réduction significative attendue des délais de réalisation des projets	
Incidences macroéconomiques	Le dispositif proposé devrait entrainer une augmentation du nombre de chantiers compte tenu de la réduction des délais de jugement qu'il engendre.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Mesure favorable aux collectivités territoriales dans la mesure où le nouveau dispositif devrait entrainer une réduction des délais de jugement et une meilleure estimation de la durée d'un procès en matière d'urbanisme.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Mesure très favorable aux acteurs économiques dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une réduction des délais de jugement et par conséquent, une réduction des délais de réalisation des projets.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet indirect favorable aux citoyens dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 1E DE LA PROPOSITION DE LOI

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ET DE JUGEMENT – PROROGATION DU DISPOSITIF DE SUPPRESSION DE L'APPEL EN ZONES TENDUES (ARTICLE 1E)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

En matière de contentieux de l'urbanisme, les délais de jugement restent longs, beaucoup trop longs : 1 an et 11 mois en moyenne pour les tribunaux administratifs, 1 an et 6 mois pour les cours administratives d'appel et 10 mois pour le Conseil d'État. Un projet de construction peut ainsi potentiellement connaître un retard de plus de quatre ans pour des raisons uniquement liées à une procédure contentieuse ! Encore ne s'agit-il que d'une moyenne !

La tendance est certes plutôt à la baisse avec, entre 2010 et 2015, une réduction des délais moyens de jugement de quatre mois en matière environnementale et de deux mois en matière d'urbanisme pour les tribunaux administratifs. Mais ce mouvement est encore insuffisant et doit pouvoir être accompagné et renforcé, comme en témoigne les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail.

L'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 (dite «Labetoulle») et le décret du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme ont engagé une série d'améliorations en la matière et ont notamment permis de :

- mieux circonscrire la définition de l'intérêt à agir –mesure largement saluée par les professionnels ;

- permettre aux parties de demander la cristallisation des moyens -mesure efficace dans les faits uniquement si elle est demandée par les parties ;

- supprimer l'échelon d'appel pour les zones tendues jusqu'au 1er décembre 2018 –mesure très efficace puisqu'elle réduit mécaniquement de près de 18 mois la procédure contentieuse, mais qui commence à peine à produire ses effets.

Sur ces deux dernières dispositions, des adaptations sont devenues indispensables pour pouvoir les rendre plus efficaces. Par ailleurs, d'autres dispositions sont nécessaires afin de compléter l'ensemble du dispositif et d'en améliorer la portée.

Enfin, **le troisième paragraphe proroge de cinq nouvelles années le dispositif de suppression de l'appel** qui avait été initialement restreint dans l'espace (zones tendues uniquement) et dans le temps (dispositif prévu pour cinq ans jusqu'au 1er décembre 2018 initialement). L'objectif serait de reconduire le dispositif jusqu'au 1er décembre 2023, compte-tenu de la persistance de manque de logements en zones tendues.

2. Article impacté

Article R. 811-1 du code de l'Urbanisme.

3. Dispositif retenu

Après l'article L. 311-1 du code de justice administrative, il est inséré un article L.311-1-1 ainsi rédigé :

> *« Art. L. 311-1-1 – Les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application.*
>
> *« Les dispositions du présent article s'appliquent aux recours introduits jusqu'au 1er décembre 2023. »*

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Il est préconisé une entrée en vigueur du nouveau dispositif proposé un mois après la publication de la loi au Journal Officiel, étant rappelé que le dispositif a vocation à s'appliquer à compter du 1er décembre 2018.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

Le dispositif proposé est clair et intelligible.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Le dispositif n'entraine aucun risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité.

1. Si les parties concernées sont privées par ce dispositif, du droit d'appel, elles bénéficient de la possibilité de contester le jugement rendu en première instance par la voie de la cassation.

Le droit de relever appel n'a pas une valeur constitutionnelle dès lors que le principe du double degré de juridiction n'a pas, en lui-même, une valeur constitutionnelle (CC, 12 février 2004, requête n°2004-491 DC).

2. Le dispositif proposé est également conforme aux exigences de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Comme le soulignent les auteurs du Droit Processuel (Guinchard et autres, Précis Dalloz, 8ème édition, février 2015, page 75) :

> *« En droit conventionnel des droits de l'homme, aucun droit de faire appel d'un jugement ne figure, en matière civile, au nombre des droits reconnus par la Convention Européenne des Droits de l'Homme, et la Cour Européenne des Droits de l'Homme considère que l'article 6 n'impose pas d'ouvrir un recours contre les décisions rendues en matière civile. »*

Cette analyse vaut également pour les procès administratifs qui constituent des procès rendus en matière civile au sens de l'article 6 de la CEDH.

3. La circonstance que la mesure édictée relève du domaine réglementaire, n'est pas un grief d'inconstitutionnalité (CC, 30 juillet 1982, dec 82143 DC).

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Le dispositif n'entrainera pas d'incidences sur la jurisprudence.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Le dispositif devrait entrainer une réduction significative du nombre de contentieux, dans la mesure où des jugements qui, jusqu'alors, étaient susceptibles de faire l'objet d'un appel, et ensuite d'une cassation, pourront être l'objet que d'un pourvoi en cassation.

Il se situe dans le prolongement du décret du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme, qui a supprimé, à titre expérimental, du 1er décembre 2013 au 1er décembre 2008, l'appel en zone tendue.

Le rapport d'information réalisé par la commission des affaires économiques, sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement, présenté par M. Daniel Goldberg, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 février 2016 (n°3503), mentionne, comme effet positif de la suppression

de l'appel dans les zones tendues, les statistiques suivantes du Tribunal Administratif de Montreuil :

> *« Sur 59 jugements rendus en 2014, sur les autorisations d'urbanisme, seuls 8 pourvois en cassation ont été déposés, soit près de 90 % de jugements définitifs en premier ressort (rapport page 50). »*

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Si la prolongation du dispositif proposé n'aura aucun impact sur les délais de jugement de première instance, il aura un effet très positif sur la durée globale du règlement contentieux des litiges concernés puisqu'il supprime la voie de l'appel, dont la durée moyenne d'examens est évalué par le Conseil d'État dans son rapport public 2016 déjà cité à 10 mois et 25 jours.

Il pourrait avoir cependant un impact sur les délais d'examen des pourvois en cassation par le Conseil d'État, dès lors qu'ils pourront entrainer une augmentation du nombre de pourvois en cassation.

Toutefois, la mesure proposée ayant pour effet de proroger le dispositif existant qui devait venir à expiration le 1er décembre 2018, elle laisse un temps suffisant au Conseil d'État pour adapter ses méthodes de travail et son organisation afin d'être en mesure, à cet horizon, de gérer les flux de pourvois en cassation générés par les jugements rendus en premier et derniers ressorts par les tribunaux administratifs dans les zones tendues.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Si le nouveau délai est respecté, il entrainera alors une réduction significative des délais de réalisation des projets.

En effet, les recours contre les autorisations d'urbanisme ont, dans la pratique, un effet suspensif. Les établissements bancaires refusent de financer un projet si le permis de construire est contesté.

L'introduction d'un recours contentieux entraine un différé du début des travaux à la date à laquelle le contentieux est définitivement jugé. La réduction du délai de jugement a dès lors pour effet de réduire les délais de réalisation des projets.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Le dispositif devrait avoir un effet positif au niveau macroéconomique qu'il est difficile cependant de quantifier.

2. Analyse microéconomique

a. A l'effet des collectivités territoriales

Le dispositif sera très favorable aux collectivités territoriales, dans la mesure où la réduction des délais de jugement permettra d'augmenter le nombre de réalisations de chantiers sur leur territoire.

Les collectivités territoriales pourront être également des bénéficiaires directes de cette réduction de délai. En effet, elles assurent la maîtrise d'ouvrage de certains équipements publics, et sont donc amenées à avoir la qualité de bénéficiaire du permis de construire.

b. A l'effet des acteurs économiques

La mesure proposée est très favorable aux acteurs économiques.

Elle entraine une réduction substantielle de la durée du règlement d'un contentieux en matière d'urbanisme et améliore par conséquent, de manière significative, le délai de réalisation d'un projet immobilier.

c. A l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *A l'effet des juges*

Le dispositif proposé allège la charge de travail des magistrats des cours administratives d'appel, dans la mesure où il ne rend pas possible la voie de l'appel contre les jugements rendus par les tribunaux administratifs dans les zones tendues.

Il augmente en revanche la charge de travail des membres du Conseil d'État.

c.2. *A l'effet des avocats*

La prolongation du dispositif proposé vient réduire l'activité des avocats à la Cour, et en revanche, augmente l'activité des avocats au Conseil d'État.

d. A l'effet des citoyens

Le dispositif proposé pourra avoir un effet indirect favorable aux citoyens qui déposent des demandes de permis de construire dans la mesure car il contribuera potentiellement à une réduction des délais de jugement en cas de recours contentieux.

<table>
<tr><th colspan="3">Accélérer les procédures d'instruction et de jugement – Prorogation du dispositif de suppression de l'appel en zones tendues (ARTICLE 1E)</th></tr>
<tr><td>Dispositif retenu</td><td colspan="2">Après l'article L. 311-1 du code de justice administrative, il est inséré un article L.311-1-1 ainsi rédigé :
« Art. L. 311-1-1 – Les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application.
« Les dispositions du présent article s'appliquent aux recours introduits jusqu'au 1er décembre 2023. »</td></tr>
<tr><td>Objectif poursuivi</td><td colspan="2">Accélérer les procédures d'instruction et de jugement.</td></tr>
<tr><td>Intelligibilité et clarté</td><td colspan="2">Dispositif clair et intelligible</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Sécurité juridique</td><td>Au regard de la conformité à la Constitution</td><td>Aucun risque</td></tr>
<tr><td>Au regard des normes internationales et européennes</td><td>Aucun risque</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement</td><td>Incidences sur la jurisprudence</td><td>Absence d'incidence sur la jurisprudence</td></tr>
<tr><td>Incidences sur le nombre de jugementss</td><td>La suppression de la voie d'appel entraine la diminution du nombre d'arrêts rendus par les cours administratives d'appel dans les contentieux de l'urbanisme.</td></tr>
<tr><td>Incidences sur les délais de jugement</td><td>Réduction significative de la durée globale du règlement des litiges concernés par le nouveau dispositif.</td></tr>
<tr><td>Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets</td><td colspan="2">Le dispositif proposé devrait entrainer une réduction substantielle de la durée du règlement d'un contentieux en matière d'urbanisme et améliore par conséquent, de manière significative, le délai de réalisation d'un projet immobilier.</td></tr>
<tr><td>Incidences macroéconomiques</td><td colspan="2">Le dispositif devrait avoir un effet positif au niveau macroéconomique qu'il est difficile cependant de quantifier.</td></tr>
<tr><td>Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales</td><td colspan="2">Incidence indirecte potentiellement positive sur les chantiers locaux, voire directe lorsque la collectivité construit ou est à l'initiative d'un aménagement, par accélération des procédures de jugement.</td></tr>
<tr><td>Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques</td><td colspan="2">Le dispositif proposé devrait entrainer une réduction substantielle de la durée du règlement d'un contentieux en matière d'urbanisme et améliorer par conséquent, de manière significative, le délai de réalisation d'un projet immobilier.</td></tr>
<tr><td>Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens</td><td colspan="2">Effet indirect favorable aux citoyens dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.</td></tr>
</table>

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 2 DE LA PROPOSITION DE LOI

FACILITER L'OCTROI DE DOMMAGES ET INTÉRÊTS EN CAS DE RECOURS ABUSIF – SUPPRESSION DE LA CONDITION TENANT AU CARACTÈRE EXCESSIF DU PRÉJUDICE (ARTICLE 2)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

En matière de contentieux de l'urbanisme, se sont développés ces dernières années de trop nombreux recours abusifs, dont l'objectif n'est autre que de ralentir les procédures, voire de monnayer tout simplement un désistement. Pour lutter contre ces méthodes l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 (dite « Labetoulle ») a ouvert la possibilité, pour un justiciable dont le permis était attaqué, de demander, par un mémoire distinct, réparation du préjudice « excessif » causé par ce contentieux s'il s'avérait que celui-ci excède la défense des intérêts légitimes du requérant. Il s'agit notamment ici de pouvoir compenser les pertes d'une entreprise, sans pour autant interdire l'accès au juge à ceux qui s'estimeraient lésés par un projet de construction ou d'aménagement.

Dans les faits, ce dispositif a pour l'instant été peu utilisé et pour des sommes relativement modestes (mis à part un jugement du Tribunal administratif de Lyon du 15 novembre 2015 ayant retenu un préjudice de 82 700 euros). En effet, la notion de « préjudice excessif », par rapport à un préjudice classique, doit être prouvée. Or, l'excessivité est une notion floue, particulièrement complexe à appréhender et difficilement justifiable, ce qui anéantit la portée de l'article L.600-7.

Le caractère ambigu du terme « excessif » ne permet pas à la jurisprudence de se stabiliser en la matière. Le droit au recours n'est nullement en jeu ici puisque l'octroi de dommages et intérêts n'est de toute façon possible qu'en cas de procédure « *excédant la défense des intérêts légitimes du requérant* ». Le terme « excessif » apparaît donc comme un frein inutile à l'effectivité de la mesure et introduit un biais interprétatif là où il ne devrait pas y en avoir : un préjudice est un préjudice, et à ce titre, nécessite une réparation.

La mesure de l'ordonnance de 2013 perd donc tout son sens si les entreprises et leurs conseils renoncent à constituer un dossier d'indemnisation, en raison du caractère aléatoire de l'interprétation par le juge de la notion d'*excessivité* du préjudice.

Supprimer le terme d'excessif permettrait aux juges, aux requérants et aux avocats d'utiliser pleinement ce dispositif qui aurait alors un double avantage : permettre aux entreprises de mieux maîtriser les surcoûts liés au contentieux et réduire ce même contentieux en donnant à la disposition un vrai pouvoir dissuasif.

2. Article impacté

Article L. 600-7 du code de l'urbanisme.

3. Dispositif retenu

À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, le mot « excessif » est supprimé.

Nouvelle rédaction de l'article L.600-7 du code de l'Urbanisme :

> *" Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel. (...). »*

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Il est proposé une entrée en vigueur du nouveau dispositif proposé un mois après la publication de la loi au Journal Officiel.

Le dispositif sera ainsi applicable, à la date de son entrée en vigueur, aux instances en cours.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

La nouvelle rédaction de l'article L. 600-7 résultant de l'article 2 de la proposition de loi entraîne une plus grande clarté de l'ensemble du dispositif.

L'article L. 600-7, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 subordonnait la condamnation du requérant à des dommages et intérêts pour recours abusif, à la condition, que le bénéficiaire du permis de construire puisse justifier que le recours lui ait causé un préjudice excessif.

Or, il n'existe pas de définition du caractère excessif d'un préjudice. C'est le juge qui appréciait au cas par cas et selon ses propres critères si un préjudice présentait ou non un caractère excessif.

Dès lors, le dispositif initialement retenu manquait pour cette raison, de clarté.

La suppression de la condition tenant au caractère excessif du préjudicie rend ainsi le dispositif plus cohérent, plus intelligible et également plus dissuasif.

Désormais, la condition d'indemnisation tenant à l'existence du préjudice rejoint le droit commun de la responsabilité administrative.

L'existence d'un simple préjudice suffira à engager la responsabilité de l'auteur d'un recours contre un permis de construire à condition cependant qu'il soit établi que l'exercice de ce recours a été mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Le droit à un recours juridictionnel effectif à valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel, a rattaché le principe du droit à un recours juridictionnel effectif à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en considérant « qu'il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction » (décision n° 96-373 DC).

Dans sa décision QPC n) 2011-138 du 17 juin 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme ne méconnaissait pas le droit à un recours juridictionnel effectif.

Selon cet article :

> *« Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire »*

Le Conseil constitutionnel a jugé que :

> « *La disposition contestée n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire la constitution d'une association ou de soumettre sa création à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire ; qu'elle prive les seules associations, dont les*

statuts sont déposés après l'affichage en mairie d'une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser les sols, de la possibilité d'exercer un recours contre la décision prise à la suite de cette demande ; que la restriction ainsi apportée au droit au recours est limitée aux décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols ; que, par suite, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme ne porte pas d'atteinte substantielle au droit des associations d'exercer des recours ; qu'il ne porte aucune atteinte au droit au recours de leurs membres.» (considérant 7).

La suppression de la condition tenant au caractère excessif du préjudice subi par le bénéficiaire du permis de construire n'entraîne pas de risque d'inconstitutionnalité du dispositif car la modification opérée ne porte pas atteinte à l'exercice du droit de recours. Seuls seront sanctionnés ceux qui auront abusé de l'exercice de ce droit en introduisant une procédure excédant la défense de leurs intérêts légitimes.

Il ne paraît pas non plus exister de risque sérieux que le dispositif puisse être écarté par le juge administratif dans le cas où il serait saisi d'un moyen tiré de la non-conformité de celui-ci aux normes internationales[1] ou à des directives communautaires[1].

---

[1] La convention d'Aarhus protège le droit au recours en matière d'environnement.

Selon le préambule de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO L 124, p. 1, ci-après la « convention d'Aarhus») :

> « [...] *Reconnaissant également que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures,*
> *Considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits,*
> [...] *Souhaitant que le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée.* [...] »

L'article 1er de la convention d'Aarhus, sous le titre « Objet », stipule :

> *« Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention. »*

L'article 3 de cette convention, qui s'intitule :

> *« Dispositions générales », stipule dans son paragraphe 8 :*
> *« Chaque Partie veille à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la présente Convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action. La présente disposition ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire. »*

Le rapport Labetoulle justifiait la raison pour laquelle la commission qu'il présidait a proposé la référence au préjudice anormal :

Sous le titre « Accès à la justice», l'article 9 de la même convention précise :

> *«* […]. *Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné*
> *a) ayant un intérêt suffisant pour agir*
> *ou, sinon,*
> *b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition,*
> *puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par [la] loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.*
> [...] *3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.*
>
> *4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif.* [...]
>
> *5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.»*

[1] La directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1), prévoit dans son article 11, paragraphe 4, second alinéa :

> *« Les États membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné:*
> *a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon*
> *b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition,*
> *puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public.*
> *Les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.*
> *Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice* […].
> *Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.*
> *Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif* [...]. *»*

« Aussi a-t-il rédigé une proposition de disposition législative qui viendrait s'insérer dans le code de l'urbanisme et permettrait la présentation de conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire devant le juge du permis. Il a, ce faisant, défini des critères qui ne correspondent exactement à aucune des formules, d'ailleurs variables, auxquelles recourent ou ont recouru les juridictions civiles et administratives, mais qui lui ont semblé caractériser le mieux le type de comportement qui s'expose à la critique et justifie la mise en œuvre d'un tel régime, sans que soit par-là mis en cause le droit au recours que chacun sait particulièrement protégé en matière environnementale au sens large (voir d'ailleurs un tout récent arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 13 avril 2013 interprétant l'exigence, posée par deux directives, que la procédure judiciaire n'ait pas un coût prohibitif, The Queen c/ Environment Agency, First Secretary of State, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, aff. C-260/11).

Doit notamment être relevée, à ce dernier égard, l'exigence d'un préjudice anormal pour le bénéficiaire du permis. *»*

La CJUE a dit pour droit dans cette affaire :

« L'exigence selon laquelle la procédure judiciaire ne doit pas avoir un coût prohibitif, prévue aux articles 10 bis, cinquième alinéa, de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, et 15 bis, cinquième alinéa, de la directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, telles que modifiées par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003, implique que les personnes qui y sont visées ne soient pas empêchées de former ou de poursuivre un recours juridictionnel entrant dans le champ d'application de ces articles à cause de la charge financière qui pourrait en résulter. Lorsqu'une juridiction nationale est appelée à se prononcer sur la condamnation aux dépens d'un particulier qui a succombé, en tant que partie requérante, dans un litige en matière d'environnement ou, plus généralement, lorsqu'elle est amenée, comme peuvent l'être les juridictions du Royaume-Uni, à prendre position, à un stade antérieur de la procédure, sur une éventuelle limitation des coûts qui peuvent être mis à la charge de la partie ayant succombé, elle doit s'assurer du respect de cette exigence en tenant compte tant de l'intérêt de la personne qui souhaite défendre ses droits que de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement.

Dans le cadre de cette appréciation, le juge national ne saurait se fonder uniquement sur la situation économique de l'intéressé, mais doit également procéder à une analyse objective du montant des dépens. Par ailleurs, il peut tenir compte de la situation des parties en cause, des chances raisonnables de succès du demandeur, de la gravité de l'enjeu

pour celui-ci et pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicables, du caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades ainsi que de l'existence d'un système national d'aide juridictionnelle ou d'un régime de protection en matière de dépens.

En revanche, la circonstance que l'intéressé n'a pas été dissuadé, en pratique, d'exercer son action ne suffit pas à elle seule à considérer que le coût de la procédure n'a pas pour lui un caractère prohibitif.

Enfin, cette appréciation ne saurait être réalisée suivant des critères différents selon qu'elle intervient à l'issue d'une procédure en première instance, d'un appel ou d'un deuxième appel.

Cependant, l'exigence d'un préjudice excessif ne relève ni de la convention Arrhus ni de la directive communautaire 2011/92/UE du 13 décembre 2011 telle qu'interprétée par la CJUE[1].

De plus, l'anormalité du préjudice n'est pas une condition qui puisse impacter l'interdiction fixée par les directives communautaires précitées de prévoir une procédure juridictionnelle qui présenterait un coût prohibitif.

Dès lors, la suppression de la condition du préjudice anormal ne parait pas entrainer de risque d'inconventionnalité.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

L'effet immédiat est que le juge n'aura plus à examiner si le préjudice invoqué est excessif ou non. Tout préjudice sera indemnisable dès lors que les autres conditions seront satisfaites.

À court terme, la modification proposée pourrait entraîner une augmentation des jugements et arrêts qui condamnent au versement de dommages et intérêts les auteurs de recours abusifs contre des autorisations d'urbanisme.

Jusqu'à présent, le bilan du nouveau dispositif introduit par l'ordonnance du 18 juillet 2013 est relativement mince.

Le juge administratif a rejeté plusieurs conclusions reconventionnelles de demandes, sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme au motif que le bénéficiaire du permis de construire n'établissait pas l'existence d'un préjudice excessif (par exemple Cour Administrative d'Appel de Nantes,

[1] Aucun des considérants 25 à 48 de la décision de la CJUE ne fait référence à la notion de préjudice excessif

req. n° 14NT01575 ; C.A.A de Nantes, 6 octobre 2015, *Monsieur et Madame B… C*[1]*).*

A été recensé un seul jugement du Tribunal administratif de Lyon en date du 17 novembre 2015 (req. n° 1303301, AJDA 2016, page 914) condamnant les auteurs d'un recours abusif contre un permis de construire à verser au bénéficiaire du permis de construire la somme de 82.700 € au titre de dommages et intérêts, en application de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme).

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Le nouveau dispositif proposé ne devrait pas pour autant entraîner une augmentation du nombre des contentieux dirigés contre des autorisations d'urbanisme.

Au contraire, il devrait entraîner une baisse dans la mesure où le nouveau dispositif est beaucoup plus dissuasif que le dispositif existant.

Même si les recours contre les permis de construire sont dispensés du ministère d'avocat en première instance, les requérants recourent en général à un avocat pour instruire une requête contre un permis de construire en raison de la technicité de la matière.

Le nouveau dispositif devrait amener les avocats à dissuader leurs clients d'introduire un recours contre un permis de construire lorsqu'ils ne sont pas en mesure de soulever un moyen suffisamment sérieux.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

En revanche, le dispositif est neutre par rapport au délai de jugement.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Les recours contre les autorisations d'urbanisme ont, dans la pratique, un effet suspensif. En effet, les établissements bancaires refusent de financer un projet si le permis de construire est contesté.

L'introduction d'un recours contentieux a alors pour effet de différer le début des travaux à la date à laquelle le contentieux est définitivement jugé. Or, le délai pour obtenir une décision juridictionnelle définitive, après épuisement des voies de l'appel ou de la cassation peut atteindre parfois 4 à 5 ans.

---

[1] *La Cour Administrative d'Appel de Nantes relève notamment pour rejeter des conclusions indemnitaires sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'Urbanisme ; « qu'en outre, en se bornant à invoquer le retard à la vente de leurs constructions et l'incidence financière des actes de vandalisme dont celles-ci auraient été l'objet, la SARL Les Lotissements Normands ne démontrait pas qu'elle aurait subi un préjudice excessif.*

Dans la mesure où, pour les motifs qui précèdent, le nouveau dispositif pourra entraîner une diminution du nombre de recours, celui-ci aura par conséquent pour effet direct de réduire les délais de réalisation des projets.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Le dispositif devrait entraîner une réduction du coût global des projets.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

Le nouveau dispositif aura des effets positifs à l'égard des collectivités territoriales.

D'une part, les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage de certains équipements publics, et sont donc amenées à avoir la qualité de bénéficiaire du permis de construire.

À cet égard, elles pourront bénéficier du nouveau dispositif en sollicitant, dans des conditions moins restrictives, la condamnation de l'auteur d'un recours abusif au versement de dommages et intérêts.

D'autre part, la mesure adoptée permettra d'augmenter le nombre de chantiers en cours de réalisation puisqu'il devrait induire une diminution du nombre de recours.

Or, les chantiers sont créateurs d'emploi et les entreprises générales de travaux font souvent appel à des sous-traitants qui sont des PME ayant leur activité sur le territoire de la Collectivité territoriale concernée par la construction.

b. À l'effet des acteurs économiques

Les effets seront très positifs à l'égard des acteurs économiques.

La mesure adoptée devra entrainer une diminution du nombre de contentieux, pour les motifs exposés aux D.2.c.2. et D.2.c.d. et donc une réduction des délais de réalisation des constructions.

Le nouveau dispositif permettra également aux investisseurs immobiliers d'obtenir plus facilement des dommages et intérêts, en cas de recours abusif.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. À l'effet des juges

La mesure sera relativement neutre quant à la charge de travail des magistrats.

Elle sera même une source de simplification dans la mesure où l'appréciation du caractère excessif d'un préjudice pouvait donner lieu à interprétation.

De plus, la condition tenant à l'existence d'un préjudice, est beaucoup plus simple à apprécier que celle relative à l'existence d'un préjudice excessif.

Elle pourrait également avoir pour effet d'entraîner une diminution du nombre d'affaires à juger concernant les recours contre les autorisations d'urbanisme (cf D.2.c.2 et D.2.c.d).

c.2. À l'effet des avocats

La mesure proposée n'entraîne pas d'effet significatif à l'égard des avocats.

Elle amènera cependant ces derniers à émettre, dans un certain nombre de cas, des consultations encore plus réservées que dans le passé sur l'opportunité d'introduire un recours contentieux contre une autorisation d'urbanisme.

Il ne faut pas en effet perdre de vue que l'auteur d'un recours contre un permis de construire qui serait condamné à verser des dommages et intérêts au profit du bénéficiaire d'un permis de construire, sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, pourrait alors rechercher la responsabilité de son avocat si celui-ci lui avait remis une consultation lui recommandant d'introduire d'un recours contentieux.

d. À l'effet des citoyens

Les citoyens sont concernés directement par ce nouveau dispositif qui pourrait les inciter à renoncer à déposer un recours contentieux lorsqu'ils ne sont pas en mesure de justifier de l'existence d'un moyen sérieux pour obtenir l'annulation d'une autorisation d'urbanisme.

Faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif – Suppression de la condition tenant au caractère excessif du préjudice (ARTICLE 2)		
Dispositif retenu	À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, le mot « excessif » est supprimé.	
Objectif poursuivi	Faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif.	
Intelligibilité et clarté	La suppression de la condition tenant au caractère excessif du préjudicie rend ainsi le dispositif plus cohérent, plus intelligible et également plus dissuasif.	
Sécurité juridique	**au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	au regard des normes internationales et européennes	Risque très faible
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Le juge n'aura plus à examiner si le préjudice invoqué est excessif ou non. Un préjudice, même modéré, pourra être indemnisé. La modification pourrait entraîner, à court terme, une augmentation des jugements ou arrêts qui condamnent au versement de dommages et intérêts, les auteurs de recours abusifs contre des autorisations d'urbanisme.
	Incidences sur le nombre de jugements	La modification pourrait entrainer une diminution du nombre de contentieux relatif aux autorisations d'urbanisme.
	Incidences sur les délais de jugement	Pas d'effet significatif
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	La mesure proposée entrainera indirectement une réduction des délais de réalisation des projets, car elle pourrait contribuer à la réduction du nombre de recours introduits contre des autorisations d'urbanisme.	
Incidences macroéconomiques	Le nouveau dispositif devrait entrainer une réduction du coût global des projets.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Le nouveau dispositif aura des effets positifs à l'égard des collectivités territoriales. En tant que maitre d'ouvrage elles pourront bénéficier du nouveau dispositif en sollicitant, dans des conditions moins restrictives, la condamnation des auteurs d'un recours abusif au versement de dommages et intérêts.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Les effets seront très positifs à l'égard des acteurs économiques. La mesure adoptée entraînera une diminution du nombre de contentieux, et donc une réduction des délais de réalisation des constructions.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Le nouveau dispositif devrait inciter les citoyens à renoncer à déposer un recours contentieux lorsqu'ils ne sont pas en mesure de justifier de l'existence d'un moyen sérieux pour obtenir l'annulation d'une autorisation d'urbanisme.	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 3 DE LA PROPOSITION DE LOI

SIMPLIFIER LA MISE EN COMPATIBILITÉ DES PLU - NOUVEAU DÉLAI ET NOUVELLE PROCÉDURE SIMPLIFIÉE DE MISE EN COMPATIBILITÉ DU PLU AVEC LES DOCUMENTS D'URBANISME POSTÉRIEURS (ARTICLE 3)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

Le code de l'urbanisme prévoit une articulation des documents d'urbanisme sous la forme d'une obligation de compatibilité ou de prise en compte devant intervenir dans des délais stricts (un an ou trois ans, en cas de révision). Si elle est indispensable pour assurer la cohérence des documents de planification, cette obligation de compatibilité ou de prise en compte des documents supérieurs est cependant, sous sa forme actuelle :

1) un facteur d'alourdissement et de renchérissement considérables de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme inférieurs et singulièrement des PLU ;

2) une cause d'instabilité chronique pour les documents inférieurs (qui doivent être modifiés ou révisés à intervalles rapprochés pour "suivre" l'évolution, souvent désynchronisée, des documents supérieurs). Actuellement, chaque changement d'un document supérieur peut potentiellement contraindre à la révision du PLU en cas d'incompatibilité. En cas de changement en série des documents supérieurs (par exemple changement du Scot l'année N, du PDU l'année N+1, du PLH l'année N+2), les communes peuvent ainsi être amenées à procéder à des modifications ou des révisions en chaîne de leur PLU.

L'objectif de cet article est donc stabiliser le contenu des PLU et de donner de la prévisibilité sur leur calendrier d'évolution en évitant :

- que les PLU soient entraînés dans des révisions/modifications en chaîne, ponctuelles et successives, pour coller à l'objectif de compatibilité avec les documents supérieurs ;

- qu'à l'occasion d'une mise en compatibilité imposée par l'évolution du SCOT, du PLH ou du PDU, on ouvre la boîte de Pandore de la révision et qu'on remette en question les fondements du projet urbain. La révision rendue nécessaire pour une mise en compatibilité avec les documents supérieurs devrait en effet se limiter aux seuls changements nécessaires à cette mise en compatibilité.

La solution proposée comprend trois aspects :

Le I de l'article vise à **établir, tous les trois ans, un temps d'analyse par la collectivité de son PLU afin de déterminer s'il doit être rendu compatible** avec les documents supérieurs (il ne s'agirait pas d'une évaluation globale de l'application du PLU telle que prévue à l'article L153-27 mais d'une analyse conduite sous l'angle exclusif de la compatibilité du PLU). **C'est le constat d'une incompatibilité éventuelle du PLU, à l'occasion de cette analyse triannuelle, qui marquerait le moment où l'obligation de mise en comptabilité s'impose.** C'est à partir de ce constat que commencerait à courir le délai pour réaliser la mise en compatibilité. Ainsi, toutes les évolutions du PLU liées à la hiérarchie des documents d'urbanisme interviendraient selon un calendrier triennal connu d'avance, car propre au PLU, au lieu de dépendre des calendriers d'évolution, souvent désynchronisés, des documents supérieurs sur lesquels la commune ou l'EPCI compétent n'a aucune maîtrise. Évidemment, cela n'empêcherait pas que pour une raison d'intérêt général on puisse réaliser une mise en compatibilité *via* un PIG ou une PIL en dehors de ce calendrier triennal. Cela n'empêche pas non plus la commune ou l'EPCI de procéder s'ils le souhaitent à une mise en compatibilité avant le délai des trois ans.

Le II vise à **créer une procédure de mise en compatibilité du PLU plus légère** que la procédure de révision actuellement utilisée pour mettre en compatibilité un PLU avec un document supérieur, de manière à éviter qu'elle ne prenne trop de temps et qu'elle ne conduise incidemment à une refonte du PLU.

Le III indique que **les délais visant à mettre le PLU en compatibilité avec les documents supérieurs sont comptés à partir du moment où**, suite à l'analyse prévue à l'article L. 153-27 [nouveau], **la décision d'engager une évolution du PLU est prise par l'EPCI ou la commune**.

Au total, **la nouvelle procédure assouplit le délai de mise en compatibilité puisque l'on passe d'un délai de 3 ans actuellement à un délai adapté à la situation de la collectivité, qui sera compris entre 3 et 6 ans.**

On peut enfin relever que ce dispositif pourrait servir de socle facultatif de dispositions transitoires pour les futures lois en matière d'urbanisme. Les futures lois pourraient en effet prévoir que l'analyse triennale évalue les besoins de mise en compatibilité/conformité impliqués par leur mise en vigueur.

2. <u>Articles impactés</u>

- L. 153-2-7 du code de l'Urbanisme
- L. 131-6 et L. 131-7 du code de l'Urbanisme

3. Dispositif retenu

I. – Après l'article L.153-27 du code de l'urbanisme, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Article L.153-27-1.- Au plus tard trois ans après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, la dernière délibération portant révision complète de ce plan ou la délibération ayant décidé son maintien en vigueur ou sa mise en compatibilité en application du présent article, l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou la commune procède à une analyse de la compatibilité du plan local d'urbanisme avec les documents mentionnés à l'article L.131-4 et sur la prise en compte du plan mentionné à l'article L. 131-5. En l'absence de schéma de cohérence territoriale, cette analyse porte sur la compatibilité avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L.131-1 et sur la prise en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2.

En fonction des résultats de cette analyse, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal délibère sur le maintien en vigueur du plan local d'urbanisme ou s'engage dans sa modification ou sa révision. Il décide s'il entend recourir à la procédure de mise en compatibilité prévue à l'article L. 153-59-1 [nouveau].

Le représentant de l'État dans le département, ainsi que les personnes chargées de la gestion des documents avec lesquels le plan local d'urbanisme doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, sont informés de cette délibération. »

II. – Après la sous-section 2 de la section 7 du chapitre III du titre 5 du livre Ier il est créé une sous-section 3 ainsi rédigée :

« Sous-section 1 : Mise en compatibilité ou prise en compte accélérée à l'initiative de la commune ou de l'EPCI.

Article L.153-59-1.- L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal peut engager la procédure de mise en compatibilité en application de l'article L.153-27-1 :

- l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou le conseil municipal arrête le projet comportant les changements nécessaires pour que le plan soit mis en compatibilité ou pour qu'il prenne en compte un document supérieur ; le cas échéant, l'arrêt du projet peut être décidé en même temps que la décision d'engagement de la procédure de mise en compatibilité mentionnée au deuxième alinéa de l'article L.153-27-1 ;

- le projet de mise en compatibilité arrêté fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune, et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9.

Le maire de la ou des communes intéressées par la mise en compatibilité est invité à participer à cet examen conjoint ;

- le projet de mise en compatibilité est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire. Si le document avec lequel le plan local d'urbanisme est mis en compatibilité ou qu'il prend en compte a lui-même fait l'objet d'une enquête publique, l'enquête publique sur le plan local d'urbanisme peut, à l'initiative de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou du conseil municipal, être remplacée par une mise à disposition du public du projet arrêté de révision ;

- à l'issue de l'enquête ou de la mise à disposition du public, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé. »

III. – Les articles L. 131-6 et L.131-7 sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :

« Les délais prévus au présent article courent à compter de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou du conseil municipal engageant la modification, la révision ou la mise en compatibilité prévue au deuxième alinéa de l'article L.153-27-1. »

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Les dispositions de l'article 3 s'appliquent aux procédures de mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme, lorsque la révision de l'examen conjoint des personnes publiques associées, visée à l'article L. 153-62 du code de l'Urbanisme, n'a pas eu lieu à une date correspondant à l'expiration du délai d'un mois à compter de la publication de la PPL au JO.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

1. Le dispositif proposé est d'une très grande clarté.

L'objectif poursuivi est de limiter le nombre de procédures de modification, ou de révision en chaine de leur PLU par les communes et les EPCI concernés, qui tiennent aux modifications fréquentes de documents supérieurs différents, comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi.

En vue d'atteindre cet objectif d'une grande intelligibilité, l'article de la proposition de loi met en place un dispositif clair et simple.

2. Les collectivités territoriales concernées ne procéderont plus à une analyse de la compatibilité de leur PLU avec un seul document supérieur identifié.

Elles procéderont à une analyse globale de la compatibilité du PLU avec l'ensemble des documents supérieurs qui auront été approuvés ou modifiés postérieurement à la date d'approbation du PLU ou de la dernière révision de celui-ci.

3. Le dispositif octroie également un délai plus long et plus adapté pour assurer la mise en compatibilité du PLU.

3.1. Le délai de principe accordé aux collectivités concernées, pour procéder à la modification et révision du PLU afin d'être en conformité avec les documents supérieurs, est actuellement de trois ans.

Le régime de ce délai est défini par l'article L. 131-6 du code de l'Urbanisme selon lequel :

> *« Lorsque le plan local d'urbanisme, le document en tenant lieu ou la carte communale a été approuvé avant l'un des documents énumérés aux 1° à 4° de l'article L. 131-4, il est, si nécessaire, rendu compatible avec ce document :*
>
> *1° Dans un délai d'un an s'il s'agit d'un schéma de cohérence territoriale ou de trois ans si la mise en compatibilité implique une révision du plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu ;*
>
> *2° Dans un délai de trois ans s'il s'agit d'un schéma de mise en valeur de la mer ou d'un plan de déplacements urbains ;*
>
> *3° Dans un délai de trois ans s'il s'agit d'un programme local de l'habitat, ramené à un an si ce programme prévoit, dans un secteur de la commune, la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements nécessitant une modification du plan. Le plan local d'urbanisme n'est pas illégal du seul fait qu'il autorise la construction de plus de logements que les obligations minimales du programme local de l'habitat n'en prévoient. »*

Le dispositif proposé augmente le délai accordé aux collectivités pour assurer cette mise en compatibilité, puisque le délai sera désormais compris entre trois et six ans.

En effet, le point de départ du délai de trois ans fixé par l'article L. 131-6 du code de l'Urbanisme court, aux termes du nouvel alinéa à l'article L. 131-6 introduit par l'article de la proposition de loi, à compter de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI, ou du Conseil Municipal engageant la modification, la révision ou la mise en compatibilité prévues au deuxième alinéa de l'article L. 153-27-1 du code de l'Urbanisme.

3.2. En l'absence de SCOT, le délai fixé par l'article 131-7 pour assurer la mise en compatibilité du PLU est également de trois ans.

Selon l'article du code de l'Urbanisme selon lequel :

> *« En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 et prennent en compte les documents énumérés à l'article L. 131-2.*
>
> *Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, d'un document en tenant lieu ou d'une carte communale, ces derniers sont, si nécessaire, rendus compatibles ou les prennent en compte dans un délai de trois ans. »*

Ainsi, le nouveau dispositif permet un assouplissement du délai de mise en compatibilité.

4. Le dispositif proposé est par ailleurs, parfaitement cohérent avec le dispositif des articles L. 153-49 à L. 153-53 du code de l'Urbanisme, qui confère au Préfet, la mission d'alerte de la collectivité concernée lorsque son PLU n'est pas compatible avec un document supérieur, et permet le cas échéant, à l'autorité préfectorale, de se substituer à la collectivité concernée, si cette dernière refuse d'engager la révision ou la modification nécessaires.

L'article L. 153-49 du code de l'Urbanisme, qui constitue la première étape par laquelle l'autorité administrative informe l'EPCI ou la Commune de la nécessité de rendre compatible son PLU avec un document supérieur, ne s'applique qu'à l'expiration des délais de mise en compatibilité fixés par les articles L. 131-6 et L. 131-7 du code de l'Urbanisme.

5. On précisera cependant que pour assurer une parfaire cohérence avec le dispositif des articles L. 153-49 à L. 153-53, une précision pourrait être apportée à l'article L. 153-51.

Selon cet article :

> *« Dans un délai d'un mois, l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune fait connaître à l'autorité administrative compétente de l'État s'il entend opérer la révision ou la modification nécessaire.*
>
> ***À défaut d'accord dans ce délai sur l'engagement de la procédure de révision ou de modification*** *ou, en cas d'accord, à défaut d'une délibération approuvant la révision ou la modification du plan à l'issue d'un délai de six mois à compter de la notification initiale de l'autorité administrative compétente de l'État, cette dernière engage et approuve la mise en compatibilité du plan. »*

Il conviendrait d'ajouter la nouvelle procédure de mise en compatibilité prévue aux articles L. 153-27 et L. 153-59-1 du code de l'Urbanisme.

6. Enfin, le nouveau dispositif a également le mérite d'introduire une procédure de mise en compatibilité du PLU moins longue que la procédure de révision existante pour assurer la mise en compatibilité d'un PLU avec un document supérieur.

En particulier, le dispositif prévoit une dispense d'enquête publique lorsque le document avec lequel le PLU est mis en compatibilité, a lui-même fait l'objet d'une enquête publique.

Dans ce cas, l'enquête publique est remplacée par une mise en disposition du public du projet arrêté de révision.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

La proposition n'encourt pas de risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité.

1. Certes, d'un point de vue théorique, la mesure proposée peut être considérée comme contribuant à affaiblir la hiérarchie des normes, dans la mesure où elle accorde un délai supplémentaire à la collectivité pour adapter son PLU aux documents d'urbanisme supérieurs.

Cependant, le principe de la hiérarchie des normes infra législatives, qui s'applique aux documents d'urbanisme à caractère réglementaires, tels que les SCOT ou les PLU, n'a aucune valeur constitutionnelle.

Il convient également de souligner que le dispositif législatif actuellement existant, qui n'a pas été, à ce jour, censuré par le Conseil constitutionnel, octroie un délai de trois ans à la collectivité concernée pour assurer la mise en compatibilité de son PLU avec un document d'urbanisme supérieur.

L'augmentation du délai, pour assurer la mise en compatibilité des documents supérieurs, qui pourra être doublé, ne parait pas entrainer de risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité du dispositif proposé.

2. Il y a lieu de souligner que l'incompatibilité du PLU avec le document d'urbanisme supérieur pourra être sanctionné si la procédure de mise en compatibilité commune à l'ensemble des documents d'urbanisme supérieurs n'a pas abouti dans les délais requis.

Dès lors, cette illégalité peut être invoquée par la voie de l'exception d'incompatibilité du PLU avec le SCOT, qui peut être soulevée au soutien d'un recours dirigé contre une autorisation d'urbanisme.

Elle peut l'être également dans le cadre d'une demande d'abrogation des dispositions du PLU. Dans le cas où la collectivité refuse la demande d'abrogation, sa décision de rejet, qu'elle soit explicite ou implicite, pourra alors être déférée à la censure du juge administratif.

Enfin, et en application de la jurisprudence résultant de l'avis du Conseil d'État du 9 mai 2005 *« MARANGIO »* (requête n°277280), le Maire est tenu de ne pas faire application d'un document d'urbanisme illégal.

Pour l'ensemble de ces motifs, le dispositif proposé ne porte pas atteinte en droit à un recours effectif.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Le dispositif proposé n'aura pas d'impact direct sur la jurisprudence.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Dans la mesure où le dispositif augmente le délai accordé aux collectivités pour assurer cette mise en compatibilité, il vient ainsi réduire le nombre de contentieux susceptibles d'être engagés sur le fondement de l'incompatibilité du PLU avec un document d'urbanisme supérieur.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Ce dispositif n'a pas d'effet sur les délais de jugement.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Le nouveau dispositif pourrait indirectement réduire le délai de réalisation des projets.

En effet, aujourd'hui, un certain nombre de permis de construire ne peuvent pas être accordés par les Maires, en raison d'une incompatibilité du PLU applicable avec le SCOT.

Le dispositif proposé, qui a pour effet de retarder l'obligation de mise en compatibilité du PLU avec tous documents d'urbanisme supérieurs, peut, par là même, avoir pour effet, de permettre d'autoriser certains projets plus tôt.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Le dispositif proposé va permettre de réduire le nombre d'enquêtes publiques pour au moins deux raisons.

D'une part, une seule enquête publique sera nécessaire pour assurer la mise en compatibilité du PLU avec, par exemple, le SCOT, le PDU, et le programme local de l'habitat, alors que sans le nouveau dispositif proposé, trois enquêtes publiques distinctes auraient dû être menées.

D'autre part, la mise en compatibilité pourra, dans certains cas, être assurée sans l'organisation d'une enquête publique.

Or, les enquêtes publiques présentent assurément un coût pour les collectivités.

Le regroupement des mises en compatibilité dans le cadre d'une seule enquête publique permettra aux collectivités concernées, de conclure non pas trois marchés distincts, pour confier à un bureau d'études la rédaction du document d'urbanisme modifié ; mais il pourra confier, par un seul marché, au même bureau d'études, l'ensemble des études nécessaires pour assurer la mise en compatibilité du PLU avec les trois documents supérieurs dans l'exemple qui précède.

Le regroupement contribuera également à la réalisation d'économies pour les collectivités territoriales.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

- Le dispositif proposé constitue un réel outil de simplification pour les collectivités territoriales. Les collectivités territoriales auront plus de temps pour adapter le PLU.

- Il réduit le nombre de procédures à mettre en œuvre, pour assurer la parfaite conformité de leurs PLU avec les documents d'urbanisme supérieurs.

- Il entrainera des économies pour les collectivités concernées pour les motifs exposés au paragraphe D1.

b. À l'effet des acteurs économiques

Les acteurs économiques seront des bénéficiaires indirects de ce nouveau dispositif.

Une opération qui nécessiterait la mise en compatibilité du PLU avec un SCOT pourra être réalisée si le permis de construire est délivré avant l'expiration du nouveau délai plus long de mise en compatibilité du PLU.

À cet égard, il est à noter que l'incompatibilité d'un PLU avec un document d'urbanisme supérieur ne constitue pas une illégalité susceptible d'être régularisée, permettant l'application du dispositif inséré à l'article L. 600-9 du code de l'Urbanisme[1], par la loi ALUR du 24 mars 2014.

---

[1] *Selon cet article :*

« Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes :

1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier ;

2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables.

Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce. »

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

Le dispositif proposé n'a pas d'impact à l'égard des juges administratifs.

c.2. *À l'effet des avocats*

Le dispositif proposé n'a aucun impact à l'égard des avocats.

d. À l'effet des citoyens

Le dispositif proposé n'a pas d'impact significatif à l'égard des citoyens.

Toutefois, en permettant la réalisation d'une seule enquête publique en lieu et place de plusieurs enquêtes publiques, afin d'assurer la mise en conformité du PLU aux documents d'urbanisme supérieurs, le dispositif proposé présentera l'avantage pour le citoyen, de lui permettre de présenter l'ensemble de ses observations dans le cadre d'un seul déplacement lors de l'enquête publique, et lui évitera ainsi de se déplacer et de participer à plusieurs enquêtes publiques distinctes.

E. Schémas de synthèse

Le schéma de synthèse est établi sur la base du scénario envisagé dans l'exposé des motifs de la proposition de loi.

1. Hypothèses du scénario envisagé

- Approbation du PLU l'année N,
- Approbation année N + 1 d'un SCOT nécessitant une mise en compatibilité du PLU,
- Approbation année N + 2 d'un Plan de Déplacement Urbain (PDU) nécessitant une mise en compatibilité du PLU,
- Approbation année N + 3 d'un Plan Local de l'Habitat (PLH) nécessitant une mise en compatibilité du PLU.

2. Procédure(s) à mettre en œuvre pour assurer la mise en compatibilité du PLU avec les trois documents d'urbanisme précités

2.1. Dispositif actuel

Approbation année N + 1 d'un SCOT nécessitant une mise en compatibilité du PLU

Recours à une procédure de modification du PLU → Approbation du PLU modifié N + 2 (délai maximal d'un an)[1]

Recours à une procédure de révision du PLU → Approbation du PLU révisé N + 4 (délai maximal de trois ans)[1]

Approbation année N + 2 d'un PDU nécessitant une mise en compatibilité du PLU

Recours à une procédure de modification ou de révision du PLU → Approbation du PLU modifié ou révisé N + 5 (délai maximal de trois ans)[2]

Approbation année N + 3 d'un Plan Local de l'Habitat (PLH) nécessitant une mise en compatibilité du PLU

Recours à une procédure de modification ou de révision du PLU → Approbation du PLU modifié ou révisé N + 6 (délai maximal de trois ans)[3]

BILAN

Trois procédures à mettre en œuvre avec, pour chaque procédure, un délai court et contraint (trois ans) pour assurer la mise en compatibilité

[1] Calculé à partir de la date d'approbation du SCOT
[2] Calculé à partir de la date d'approbation du PDU
[3] Calculé à partir de la date d'approbation du PLH

2.2. Nouveau dispositif

L'analyse de la compatibilité du PLU avec le SCOT, le PDU et le PLH s'opère au plus tard l'année N + 3.

En cas d'une compatibilité avec les trois documents :

- soit la collectivité recourt à une procédure de modification du PLU,
- soit la collectivité recourt à une procédure de révision du PLU[1],
- soit la collectivité recourt à une nouvelle procédure de mise en compatibilité.

Année de lancement de la procédure	**Année d'approbation du PLU rendu compatible avec les documents d'urbanisme supérieurs**		
	N + 4	**N + 5**	**N + 6**
Recours à une procédure de modification du PLU - en début d'année N + 4 - en début d'année N + 5 - en début d'année N + 6	X	X	X
Recours à une procédure de révision du PLU - en début d'année N + 4 - en début d'année N + 5		X	X
Recours à la nouvelle procédure de mise en compatibilité du PLU - en début d'année N + 4 - en début d'année N + 5 - en début d'année N + 6	X	X	X

BILAN

Une seule procédure (au lieu de trois) à mettre en œuvre pour assurer la mise en compatibilité du PLU avec les documents d'urbanisme supérieurs, avec un délai plus souple et moins contraint (l'approbation du PLU rendu compatible avec les trois documents d'urbanisme supérieurs peut intervenir entre les années N + 4 et N + 6.

[1] *Lorsque celle-ci s'impose en application de l'article L. 153-31 du code de l'Urbanisme.*

Simplifier la mise en compatibilité des PLU – Nouveau délai et nouvelle procédure simplifiée de mise en compatibilité du PLU avec les documents d'urbanisme postérieurs (ARTICLE 3)		
Dispositif retenu	Introduction d'une nouvelle procédure unique simplifiée permettant d'assurer la mise en compatibilité d'un PLU avec l'ensemble des documents d'urbanisme supérieurs.	
Objectif poursuivi	Simplifier la mise en compatibilité des PLU.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif clair et intelligible	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Absence de risque d'inconstitutionnalité
	Au regard des normes internationales et européennes	Absence de risque d'inconventionnalité
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement t	**Incidences sur la jurisprudence**	Absence d'incidences sur la jurisprudence
	Incidences sur le nombre de jugements	Absence d'incidences sur le nombre de jugements
	Incidences sur les délais de jugement	Absence d'incidences sur les délais de jugement
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Le nouveau dispositif permettra la réduction du délai de réalisation des projets qui nécessitent une mise en compatibilité du PLU avec des documents d'urbanisme supérieurs.	
Incidences macroéconomiques	Le dispositif proposé permettra une réduction du nombre d'enquêtes publiques et entrainera donc des économies pour les collectivités territoriales.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Le dispositif proposé constitue un réel article de simplification pour les collectivités territoriales. Il réduira le nombre de procédures à mettre en œuvre et entrainera des économies pour les collectivités territoriales concernées.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Le dispositif proposé a des répercutions favorables auprès des acteurs économiques dans la mesure où il permet de dissocier, sur une période plus longue, la question de la faisabilité juridique de l'opération et celles relatives à la compatibilité du PLU avec les documents d'urbanisme supérieurs.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Le dispositif proposé entraine un gain de temps au profit des citoyens, compte tenu du remplacement de plusieurs enquêtes publiques par une seule enquête publique.	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 4 DE LA PROPOSITION DE LOI

SÉCURISER LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT EN CAS D'ANNULATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME – CRISTALLISATION DES RÈGLES POUR LA DÉLIVRANCE DES PERMIS DE CONSTRUIRE À L'INTÉRIEUR DU LOTISSEMENT, EN CAS D'ANNULATION DU PLU (ARTICLE 4)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

L'objectif de cet article est de **faire en sorte que l'annulation d'un PLU postérieurement à la délivrance d'un permis d'aménager mais antérieurement à la délivrance des permis de construire subséquents n'entraîne pas le rejet de ces demandes d'autorisation de construire du fait de la remise en vigueur du document d'urbanisme antérieur au PLU annulé**. En tout cas dès lors que l'annulation du PLU est fondé sur des motifs d'illégalité externe (incompétence, forme, procédure…°).

Actuellement, suite à l'annulation d'un PLU, les permis d'aménager délivrés avant l'annulation sont juridiquement sécurisés. Toutefois, cette situation est insatisfaisante, car une opération d'aménagement n'a de sens que si elle débouche sur la réalisation des constructions. Donc sécuriser le PA n'a pas de sens si, derrière, les PC ne sont pas accordés. La sécurisation juridique des autorisations d'aménagement délivrées avant l'annulation doit donc englober le PA et les PC subséquents.

Actuellement, selon le SNAL, l'achèvement de quelques deux cents projets d'aménagement serait empêché du fait d'annulations de PLU intervenues entre un permis d'aménager et les permis de construire.

2. Articles impactés

Article L. 442-14 du code de l'Urbanisme.

Article L. 442-15 du code de l'Urbanisme.

3. Dispositif retenu

La section 1 du chapitre 2 du titre IV du livre IV du code de l'urbanisme est complétée par un article ainsi rédigé :

« Art. L. 442-15. – Lorsque le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu est annulé postérieurement au permis d'aménager pour un motif de légalité externe, le permis de construire est, pendant une durée de trois [deux ? un ?] ans, refusé, accordé ou assorti de prescriptions sur le fondement des règles applicables à la date à laquelle le permis d'aménager a été accordé. »

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Les dispositions du présent article sont applicables aux permis de construire délivrés à compter de la date correspondant à l'expiration du délai d'un mois à compter de la publication de la PPL au JO.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

1. D'une part, l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme fixe comme règle que l'annulation d'un plan local d'urbanisme a pour effet de remettre en vigueur le PLU ou le plan d'occupation des sols immédiatement antérieur.

Les effets de l'annulation d'un PLU sur un permis de construire ont été précisés par le Conseil d'État dans un arrêt du 16 novembre 2009 (req n° 308623, SARL les Résidences de Cavalière).

Dans cette affaire, le Conseil d'État énonce le considérant de principe suivant :

« Considérant que, si un permis de construire ne peut être délivré que pour un projet qui respecte la réglementation d'urbanisme en vigueur, il ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation ; que, par suite, un requérant demandant l'annulation d'un permis de construire ne saurait utilement se borner à soutenir qu'il a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal, quelle que soit la nature de l'illégalité dont il se prévaut, ni à demander l'annulation de ce permis par voie de conséquence de celle du document sur le fondement duquel il a été accordé ; que, cependant, il résulte de l'article L. 125-5 devenu L. 121-8 du code de l'urbanisme que l'annulation pour excès de pouvoir d'un document d'urbanisme a pour effet de remettre en vigueur le document d'urbanisme immédiatement antérieur ; ***que, dès lors, il peut être utilement soutenu devant le juge qu'un permis de construire a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme annulé - sous réserve, en ce qui concerne les vices de forme ou de procédure, des dispositions de l'article L. 600-1 du même code -, à la condition que le requérant fasse en outre valoir que ce permis méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur****. »*

3. D'autre part, l'article L. 442-14 du code de l'Urbanisme garantit la stabilisation des règles d'urbanisme applicables dans les lotissements.

Aux termes de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme :

> *« Dans les cinq ans suivant l'achèvement d'un lotissement, constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État, le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation du lotissement. Toutefois, les dispositions résultant des modifications des documents du lotissement en application des articles L. 442-10, L. 442-11 et L. 442-13 sont opposables. »*

3. Il en résulte que lorsqu'un permis d'aménager a été délivré en application d'un PLU, que ce permis d'aménager est purgé de tout recours et que le PLU fait l'objet d'une annulation[1], les permis de construire délivrés à l'intérieur du lotissement seront dans la plupart des cas annulés.

Toutefois, ce dispositif ne s'applique pas lorsque le PLU est annulé, comme l'a jugé le Conseil d'État dans son arrêt du 23 juillet 2014 (req n°368078).

4. Le dispositif ne peut s'appliquer, comme cela est précisé dans le PPL, qu'en cas d'annulation pour un motif d'égalité externe.

En effet, si l'annulation partielle d'un PLU est prononcée en raison, par exemple, d'une erreur manifeste d'appréciation qui entache un zonage, le permis de construire ne pourra pas être délivré sur le fondement du PLU annulé.

5. Le dispositif n'indique pas s'il s'applique exclusivement en cas d'annulation définitive du PLU, ou non.

Cependant, cette précision n'est pas nécessaire.

---

[1] *Les annulations des PLU ont un caractère rétroactif.*
Certes, le Conseil d'État, depuis l'arrêt d'assemblée du 11 mai 2004, Association AC et autres, considère que « si l'annulation est un acte administratif, implique en principe, que cet acte est réputé n'être jamais intervenu, l'office du juge peut le conduire exceptionnellement, lorsque les conséquences d'une annulation rétroactive serait manifestement excessive pour les intérêts publics et privés en présence, à moduler dans le temps, les effets de l'annulation qu'il prononce » (Conseil d'État, 11 mai 2004).
Mais jusqu'à présent, le juge administratif n'a pas considéré que la disparition rétroactive de la délibération approuvant la modification d'un PLU entraînerait des conséquences manifestement excessives, eu égard aux intérêts en présence et aux inconvénients que présenterait une annulation différée de cette délibération (cf. par exemple, Cour Administrative d'Appel Lyon, 29 juin 2010, requête n° 09LY02176, Payern et autres).

En effet, le dispositif aura vocation à s'appliquer également lorsque le jugement portant annulation du PLU n'est pas revêtu de l'autorité définitive de la chose jugée, dans la mesure où il aura, par exemple, fait l'objet d'un appel.

Même si la Cour Administrative d'Appel venait à infirmer la position des premiers juges, par exemple, en jugeant que le PLU serait régulier, le permis de construire qui aura été délivré, s'il ne pourra pas avoir, certes, pour fondement, le nouveau dispositif, dans la mesure où le PLU sera censé n'avoir jamais été annulé compte tenu de la portée rétroactive de l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel, le permis de construire pourra avoir néanmoins pour fondement, le PLU, dès lors que la Cour Administrative d'Appel l'aura jugé régulier.

6. Pour l'ensemble des motifs qui précédent, le dispositif proposé est clair et intelligible.

6.1 Toutefois, le dispositif ne devrait s'appliquer que si le permis d'aménager est lui-même devenu définitif lorsqu'intervient l'annulation du PLU

En effet, dans le cas où la notification du jugement portant annulation du PLU intervient alors que le permis d'aménager fait l'objet d'un contentieux devant la juridiction administrative, il existe alors un fort risque que le permis ne soit annulé compte tenu de la jurisprudence rappelée au point 1, qui amènera le juge à apprécier la légalité du permis d'aménager au regard de l'ancien PLU.

Mais dans ce cas, il n'y aucune raison valable de vouloir sauvegarder les permis de construire

Telle est la raison pour laquelle afin d'assurer une meilleur clarté et intelligibilité au texte il conviendrait de restreindre le champ d'application du dispositif proposé au permis d'aménager devenus définitifs.

6.2 Le point de départ du délai pourrait être précisé.

Trois points de départ sont envisageables.

Première solution : le point de départ du délai est fixé à compter de la date d'annulation du PLU.

Cette solution présente l'inconvénient de ne pas être en cohérence avec le dispositif général de cristallisation des droits édicté par l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme qui fixe comme point de départ du délai de cristallisation de cinq ans la date d'achèvement du lotissement.

De plus, il faudrait alors préciser si l'annulation du PLU doit être définitive ou non pour faire courir le délai.

Deuxième solution : le point de départ du délai est fixé à compter de la date à laquelle le permis d'aménager est devenu définitif.

Ce critère encourt la même remarque que la précédente : cette fixation ne serait pas cohérente avec le dispositif général de cristallisation des droits édicté par l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme qui fixe comme point de départ la date d'achèvement du lotissement.

Troisième solution : La fixation du point de départ du délai par référence à la date d'achèvement des travaux d'aménagement du lotissement.

Dans ce cas, la condition tenant à l'achèvement des travaux d'aménagement sera appréciée au regard des dispositions des articles R 462-1 et R 462-2 du code de l'urbanisme.
Ce point de départ présente deux avantages :

D'une part, il est en concordance avec la rédaction de l'article L. 442-14 relatif à la cristallisation.

D'autre part, il permet de fixer le délai le plus court car la date de délivrance du PC est plus proche de la date d'achèvement des travaux que de la date de délivrance du permis d'aménager (cf 6.3).

Il présente cependant l'inconvénient d'exclure du dispositif les acquéreurs de lots qui auront bénéficier du dispositif prévu par l'alinéa b de l'article R 442-18 qui permet la délivrance des permis de construire avant l'achèvement des travaux d'aménagement du lotissement[1].

Cet inconvénient pourrait être supprimé en précisant que le délai court à compter de la date d'achèvement des travaux du lotissement ou de la date d'achèvement des équipements desservant le lot concerné.

Au regard de ces différentes solutions, la solution la plus avantageuse parait être celle qui consiste à faire courir le délai à compter de la date d'achèvement des travaux du lotissement.

---

[1] Article *R442-18 **:**

Le permis de construire des bâtiments sur les lots d'un lotissement autorisé par un permis d'aménager peut être accordé :
a) Soit à compter de l'achèvement des travaux d'aménagement du lotissement, constaté conformément aux articles R. 462-1 à R. 462-10 ;
b) Soit à compter de la délivrance de l'autorisation de procéder à la vente ou à la location des lots avant exécution des travaux, à condition que les équipements desservant le lot soient achevés. Dans ce cas, le lotisseur fournit à l'acquéreur un certificat attestant, sous sa responsabilité, l'achèvement de ces équipements. Ce certificat est joint à la demande de permis ;
c) Soit dès la délivrance du permis d'aménager, sous réserve que le permis de construire ne soit mis en œuvre que lorsque les équipements desservant le lot seront achevés ; cette possibilité n'est pas ouverte lorsque la construction est une maison individuelle au sens de l'article L. 231-1 du code de la construction et de l'habitation

6.3 En retenant comme point de départ du délai la date d'achèvement des travaux du lotissement, le délai pourra alors être fixé à une durée d'un an.

En effet, le dépôt d'une demande de PC dans un lotissement intervient en général quelques jours seulement après l'achèvement des travaux du lotissement, de sorte que, compte tenu des délais d'instruction du PC, celui-ci sera délivré dans l'année qui suit l'achèvement des travaux du lotissement.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Le nouveau dispositif ne devrait pas à être assimilé à une loi de validation qui serait susceptible dès lors de méconnaitre le principe de la séparation des pourvois consacré par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

1. Certes, le nouveau dispositif peut venir limiter l'effet rétroactif de l'annulation du PLU prononcées par le juge administratif.

Pour autant, cet effet est très limité.

Le PLU annulé sera censé n'avoir jamais existé, sauf pour permettre la délivrance d'un permis de construire à l'intérieur d'un lotissement, et ce, afin de faire bénéficier les promoteurs et constructeurs du mécanisme de cristallisation des droits à construire garanti par l'article L. 442-14 du code de l'Urbanisme.

Il nous semble que d'un point de vue constitutionnel, il est parfaitement loisible au législateur d'estimer qu'il lui appartient d'apporter une dérogation générale à l'effet rétroactif d'une annulation d'un PLU, dès lors que cette dérogation générale a vocation à s'appliquer à une situation qui est bien identifiée, dans le souci de sécuriser les opérations à l'intérieur d'un lotissement.

On peut ajouter que la disposition proposée ne constitue pas une immixtion du législateur, mettant en cause l'autorité de la chose jugée par rapport au PLU dans la mesure où elle est édictée avant que les jugements ne soient rendus.

Pour l'ensemble de ces motifs, le risque d'une constitutionnalité du dispositif parait faible. L'analyse du risque est la même au regard de la compatibilité du dispositif avec l'article 6[1] de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

---

[1] Le Conseil constitutionnel s'est aligné récemment sur la position de la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour désormais subordonner la régularité d'une loi de validation, au

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Le nouveau dispositif amènera le juge administratif à abandonner sa jurisprudence par laquelle il considérait que le dispositif de cristallisation des droits à construire dans les opérations de lotissement édicté par l'article L. 442-14 du code de l'Urbanisme n'avait pas vocation à s'appliquer en cas de retrait du PLU (Conseil d'État, 23 juillet 2014, n°368078)[1].

---

regard de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, au regard de la nécessité que la validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général (décision n°2013-366 QPC du 16 février 2014, à propos de la taxe versement transport) :

> *« 3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il résulte de cette disposition que si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie (…). »*

[1] Dans cette affaire, le Conseil d'État a jugé:

> *« Sur les moyens :*
>
> *« 2. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que, par une délibération du 8 juin 2012, le conseil municipal de la commune de Roquebrune-sur-Argens a approuvé la 11e modification du plan d'occupation des sols de la commune. Le maire de la commune a ensuite pris, le 2 août 2012, une décision de non-opposition à la déclaration préalable d'un lotissement déposée le 31 juillet 2012 sur un terrain situé 231 chemin des Prés Chevaux, puis délivré à la SCI Les Prés Chevaux, par un arrêté du 7 août 2012 pris sur le fondement des nouvelles dispositions du plan d'occupation des sols, un permis de construire pour l'édification de deux maisons d'habitation sur le lot n° 1, détaché à l'occasion de la division foncière ayant fait l'objet de la déclaration préalable du 31 juillet précédant. Toutefois, l'exécution de la délibération du 8 juin 2012 ayant été suspendue par une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulon du 13 août 2012, le conseil municipal a décidé de la retirer par une délibération du 3 septembre 2012, remettant ainsi en vigueur les dispositions du plan d'occupation des sols résultant d'une délibération du 15 juillet 2008 approuvant la 8e modification de ce plan.*
>
> *3. Aux termes de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 : « Le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant : / 1° La date de la non-opposition à cette déclaration, lorsque le lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable (...) ».*
>
> *4. En estimant qu'était de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du permis de construire du 7 août 2012, en l'état de l'instruction, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article UC6 du règlement du plan d'occupation des sols, dans sa rédaction issue de sa 8e modification, sans qu'y fassent obstacle les dispositions de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme, le juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas, eu égard à son office, commis d'erreur de droit. »*

La solution dégagée par le Conseil d'État n'est pas cantonnée à l'hypothèse d'un retrait d'une délibération approuvant la modification d'un document d'urbanisme.

Elle était transposable en cas d'annulation d'un document d'urbanisme.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Le nouveau dispositif pourrait entrainer une très légère diminution du nombre de contentieux, dans la mesure où il vient à sécuriser la délivrance des permis de construire délivrés à l'intérieur des lotissements.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Le dispositif n'a pas d'impact significatif sur les délais de jugement.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Le dispositif permettra la réduction des délais de réalisation d'opérations de construction de lotissements en cas d'annulation du plan local d'urbanisme.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

L'effet macroéconomique du dispositif est très difficile à évaluer.

Il dépend du nombre de permis de construire qui sont délivrés dans les hypothèses envisagées par la nouvelle disposition proposée.

Même si ce nombre est élevé, l'effet macroéconomique ne devrait pas être significatif.

De plus, le dispositif ne devrait s'appliquer que si le permis d'aménager n'a pas été annulé.

Or, s'il est fréquent, en cas d'opposition d'une association à un projet d'aménagement, que celle-ci conteste au contentieux, non seulement les permis de construire mais également le permis d'aménager.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

Le dispositif aura une incidence indirecte potentiellement positive sur les chantiers locaux, et directe lorsque la collectivité est à l'initiative d'un aménagement bloqué en raison d'un contentieux relatif au PLU.

b. À l'effet des acteurs économiques

Le dispositif a un effet positif à l'égard des acteurs économiques, dans la mesure où il vient sécuriser les permis de construire accordés à l'intérieur d'un lotissement.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

Le dispositif est neutre quant à la charge de travail des magistrats.

c.2. *À l'effet des avocats*

Le dispositif n'a pas d'effet à l'égard des avocats.

d. À l'effet des citoyens

Le dispositif aura un impact positif pour les citoyens acquéreurs d'unités d'habitation dans des lotissements, en raison de la réduction des délais de construction.

Sécuriser les opérations d'aménagement en cas d'annulation du plan local d'urbanisme – Cristallisation des règles pour la délivrance des permis de construire à l'intérieur du lotissement, en cas d'annulation du PLU (ARTICLE 4)		
Dispositif retenu	Sécuriser les opérations d'aménagement en cas d'annulation du plan local d'urbanisme.	
Objectif poursuivi	La section 1 du chapitre 2 du titre IV du livre IV du code de l'urbanisme est complétée par un article ainsi rédigé : *« Art. L. 442-15. – Lorsque le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu est annulé postérieurement au permis d'aménager pour un motif de légalité externe, le permis de construire est, pendant une durée de trois [deux ? un ?] ans, refusé, accordé ou assorti de prescriptions sur le fondement des règles applicables à la date à laquelle le permis d'aménager a été accordé. »*	
Intelligibilité et clarté	Dispositif clair et intelligible	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Risque d'inconstitutionnalité très faible
	Au regard des normes internationales et européennes	Risque d'inconventionnalité très faible
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Abandon de la jurisprudence du Conseil d'État qui refusait l'application de la cristallisation des droits à l'intérieur du lotissement, résultant de l'article L. 442-14 du code de l'Urbanisme, en cas d'annulation du PLU.
	Incidences sur le nombre de jugements	Aucune incidence sur le nombre de jugements
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune incidence sur les délais de jugement
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Le dispositif permettra la réduction des délais de réalisation d'opérations de construction de lotissements, en cas d'annulation du plan local d'urbanisme.	
Incidences macroéconomiques	Très incertaines et difficiles à quantifier.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Incidence indirecte potentiellement positive sur les chantiers locaux, et directe lorsque la collectivité est à l'initiative d'un aménagement bloqué en raison d'un contentieux relatif au PLU.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Le dispositif a un effet positif à l'égard des acteurs économiques, dans la mesure où il vient sécuriser les permis de construire accordés à l'intérieur d'un lotissement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Le dispositif aura un impact positif pour les citoyens acquéreurs d'unités d'habitation dans des lotissements, en raison de la réduction des délais de construction.	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 5 DE LA PROPOSITION DE LOI

SIMPLIFIER LES OPÉRATIONS DES ZONES D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ FUSIONNER LES DÉLIBÉRATIONS DE CRÉATION ET DE RÉALISATION – REPORTER L'ÉTUDE D'IMPACT AU STADE DE LA RÉALISATION (ARTICLE 5)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

Cet article répond à certaines demandes de simplification exprimées par les aménageurs.

Le code de l'urbanisme exige, pour la création d'une ZAC, deux délibérations :

- la première, mentionnée à l'art. L. 311-1, complété par l'article R.* 311-2, fixe le périmètre et le programme de la zone d'aménagement concerté ;

- la seconde, prévue à l'article R.* 311-7, approuve le dossier de réalisation de la ZAC, qui comprend :

a) Le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ;
b) Le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ;
c) Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement.

Il est proposé de **donner la faculté aux collectivités de fusionner ces deux délibérations, ce qui peut avoir un sens pour des projets d'aménagement de faible dimension**, dont les éléments sont connus de manière précoce.

Par ailleurs, l'article 5 ouvre **la faculté de reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation de la ZAC**. L'étude d'impact est en effet devenue l'étape clef de la procédure de ZAC. Son contenu va encore devenir plus exigeant. Or le code de l'urbanisme impose qu'elle soit produite lors du dossier de création, c'est-à-dire à un moment où le projet n'est en général qu'esquissé, et où l'aménageur n'a pas été désigné (du moins en cas de mise en concurrence). Ceci implique que l'étude d'impact doit quasi systématiquement être complétée lors de la confection du dossier de réalisation (complément qui dans bien des cas revient à refaire une seconde

étude d'impact), il en résulte un gaspillage de dépenses d'étude et surtout un allongement des délais, puisqu'une nouvelle saisie de l'autorité environnementale, s'avère alors nécessaire. Aussi est-il proposé que soient modifiés les contenus respectifs des dossiers de création et de réalisation, en reportant la production de l'étude d'impact au niveau du dossier de réalisation.

2. Article impacté

Article L. 311-1 du code de l'urbanisme

3. Dispositif retenu

L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

> *I.- Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Cette même délibération peut approuver également la réalisation de la zone. »*
>
> *II.- L'article est complété par un alinéa ainsi rédigé :*
> *« L'étude d'impact, lorsqu'elle est nécessaire, peut être produite lors de l'approbation de la création de la zone ou lors de l'approbation de sa réalisation. »*

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Il est préconisé une entrée en vigueur immédiate du nouveau dispositif proposé.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

Le dispositif proposé est d'une très grande clarté.

L'objectif poursuivi est de simplifier la procédure de création et de réalisation des ZAC.

En vue d'atteindre cet objectif d'une grande intelligibilité, l'article de la proposition de loi met en place un dispositif clair et simple.

La nouvelle rédaction de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme autorise les collectivités à adopter une seule et même délibération, couvrant à la fois la création de la ZAC et sa réalisation. Il s'agit d'une simple faculté pour les collectivités, qui l'exerceront pour leurs projets de faible dimension.

En autorisant les collectivités à reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation de la ZAC, le II de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme permet d'éviter la multiplication des études d'impact. En effet, le système antérieur, en imposant la réalisation d'une étude d'impact au moment de la création de la ZAC, entraînait de manière quasi systématique la réalisation d'un complément à l'étude d'impact au moment de la confection du dossier de réalisation.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Il n'existe aucun risque d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Le dispositif est relativement neutre sur la jurisprudence, si ce n'est que le juge n'aura plus à examiner le contenu d'éventuels compléments d'étude d'impact, élaborés au stade du dossier de réalisation de la ZAC.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Le nouveau dispositif de fusion des délibérations de création et de réalisation de la ZAC devrait entraîner une faible diminution du nombre de contentieux dirigés contre les procédures de création de ZAC.

En effet, si les collectivités optent cette fusion, cela réduira le nombre d'acte susceptibles d'être attaqués par les éventuels opposants à la création de la ZAC.

La possibilité de reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation de la ZAC, sera en revanche sans incidence sur le nombre de contentieux en matière de création et réalisation de ZAC.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Le nouveau dispositif ne devrait pas non plus avoir de véritables incidences sur les délais de jugement, puisque le juge administratif continuera à contrôler la légalité de la création de la ZAC et de ses modalités de réalisation, ainsi que le caractère suffisant de l'étude d'impact.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Les délais de réalisation des projets vont connaître une réduction importante du fait de la réforme proposée.

D'abord, pour les collectivités ayant la possibilité de choisir une fusion des délibérations de création et de réalisation de la ZAC – compte tenu de la faible dimension du projet- le délai de réalisation pourra être réduit de quelques mois.

Ensuite, si les collectivités usent de la faculté de reporter l'étude d'impact au moment de la réalisation du projet, il est, là encore, très probable que ce choix aura des incidences positives sur les délais de réalisation des projets. En effet, la réalisation de l'étude d'impact au stade du dossier de réalisation de la ZAC, présente l'avantage d'éviter les compléments à l'étude d'impact initial et les allongements de délais induits par ces compléments.

Les effets de ce dispositif sur la réduction des délais de réalisation des projets sont donc très positifs.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

La mesure proposée devrait induire une augmentation du nombre de chantiers si bien que le dispositif aura un effet positif au niveau macroéconomique qu'il est difficile cependant de quantifier.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

Le nouveau dispositif aura des effets positifs à l'égard des collectivités territoriales.

D'une part, les collectivités territoriales ont, dans le cadre de leurs compétences, la possibilité de décider de conduire elles-mêmes les actions ou opérations d'aménagement. Bien que ce ne soit pas le mode de réalisation des opérations d'aménagement le plus courant, les collectivités peuvent simplement décider de réaliser, elles-mêmes, en qualité de maître d'ouvrage, une opération d'aménagement pour laquelle elles sont compétentes. En cas de réalisation en régie de l'opération d'aménagement, les collectivités gardent la responsabilité globale de la bonne fin de cette opération, à leurs entiers risques et périls, notamment les risques financiers.

A cet égard, les collectivités territoriale pourront bénéficier du nouveau dispositif, tant ce qui concerne la fusion des délibérations de création et de réalisation de la ZAC, que s'agissant du report de la production de l'étude d'impact au stade de l'approbation de la réalisation de la ZAC.

D'autre part, la mesure adoptée permettra d'augmenter le nombre de chantiers en cours de réalisation puisqu'il devrait induire une diminution du délai de réalisation des ZAC.

Or, les chantiers sont créateurs d'emploi et les entreprises générales de travaux font souvent appel à des sous-traitants PME ayant leur activité sur le territoire de la Collectivité territoriale concernée par la construction.

b. À l'effet des acteurs économiques

Les effets seront très positifs à l'égard des acteurs économiques.
Le dispositif adopté entraînera une réduction des délais de réalisation des constructions.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

La mesure sera relativement neutre quant à la charge de travail des magistrats.

Elle pourrait d'entraîner une diminution du nombre d'affaires à juger concernant les recours contre les délibérations de création et de réalisation de la procédure de création de ZAC.

c.2. *À l'effet des avocats*

La mesure n'entraîne pas d'effet significatif à l'égard des avocats.

Cependant, s'agissant des projets d'aménagement de dimension faible, le nouveau dispositif amènera les avocats à émettre des consultations moins réservées que par le passé, sur l'opportunité de recourir à la procédure de création et de réalisation d'une ZAC pour les projets de faible dimension. En effet, par le passé, les délais liés à la procédure de création et de réalisation d'une ZAC et la présence de risques de contentieux à chaque étape de la procédure, constituaient un frein au choix de la ZAC pour les projets de faible dimension.

d. À l'effet des citoyens

La mesure n'entraîne pas d'effet significatif à l'égard des citoyens.

<table>
<tr><th colspan="3">Simplifier les opérations des zones d'aménagement concerté – Fusionner les délibérations de création et de réalisation – Reporter l'étude d'impact au stade de la réalisation (ARTICLE 5)</th></tr>
<tr><td>Dispositif retenu</td><td colspan="2">L'article L. 311-1 offre la possibilité aux collectivités territoriales de fusionner les délibérations de création et de réalisation de la ZAC, en introduisant la phrase suivante au deuxième alinéa de l'article L. 311-1 : « Cette même délibération peut approuver également la réalisation de la zone ». En outre, le II de l'article L. 311-1 prévoit que l'étude d'impact, lorsqu'elle est nécessaire, peut être produite lors de l'approbation de la création de la zone ou lors de l'approbation de sa réalisation.</td></tr>
<tr><td>Objectif poursuivi</td><td colspan="2">Simplifier les opérations des zones d'aménagement concerté.</td></tr>
<tr><td>Intelligibilité et clarté</td><td colspan="2">Le nouveau dispositif mise en place par l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme est d'une très grande clarté.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Sécurité juridique</td><td>Au regard de la conformité à la Constitution</td><td>Aucun risque</td></tr>
<tr><td>Au regard des normes internationales et européennes</td><td>Aucun risque</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement</td><td>Incidences sur la jurisprudence</td><td>Le dispositif est relativement neutre sur la jurisprudence, si ce n'est que le juge n'aura plus à examiner le contenu d'éventuels compléments d'étude d'impact, élaborés au stade du dossier de réalisation de la ZAC.</td></tr>
<tr><td>Incidences sur le nombre de jugements</td><td>Le nouveau dispositif de fusion des délibérations de création et de réalisation de la ZAC devrait entraîner une faible diminution du nombre de contentieux dirigés contre les procédures de création de ZAC.</td></tr>
<tr><td>Incidences sur les délais de jugement</td><td>Pas d'effet significatif puisque le juge administratif continuera à contrôler la légalité de la création de la ZAC et de ses modalités de réalisation, ainsi que le caractère suffisant de l'étude d'impact.</td></tr>
<tr><td>Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets</td><td colspan="2">La mesure proposée entrainera une réduction des délais de réalisation des projets.</td></tr>
<tr><td>Incidences macroéconomiques</td><td colspan="2">La mesure proposée aura un effet positif au niveau macroéconomique qu'il est difficile cependant de quantifier.</td></tr>
<tr><td>Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales</td><td colspan="2">Le nouveau dispositif aura des effets positifs à l'égard des collectivités territoriales.
En cas de réalisation d'une opération d'aménagement en régie, les collectivités territoriale pourront bénéficier du nouveau dispositif, tant ce qui concerne la fusion des délibérations de création et de réalisation de la ZAC, que s'agissant du report de la production de l'étude d'impact au stade de l'approbation de la réalisation de la ZAC.</td></tr>
</table>

Simplifier les opérations des zones d'aménagement concerté – Fusionner les délibérations de création et de réalisation – Reporter l'étude d'impact au stade de la réalisation (ARTICLE 5)	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Les effets seront très positifs à l'égard des acteurs économiques. Le dispositif adopté entraînera une réduction des délais de réalisation des constructions.
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	La mesure n'entraîne pas d'effet significatif à l'égard des citoyens.

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 6 DE LA PROPOSITION DE LOI

INSTAURER UNE CONFÉRENCE DE CONCILIATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS LOCAUX – FAVORISER LE DIALOGUE ET LA COMMUNICATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D'URBANISME (ARTICLE 6)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

Plusieurs élus et professionnels regrettent régulièrement un déficit de dialogue entre services de l'État, porteurs de projets et collectivités territoriales. Est également critiqué le manque de disponibilité des services de l'État dont le point de vue diffère parfois selon les services consultés.

Le premier paragraphe crée un chapitre IV au titre préliminaire du livre premier du code de l'urbanisme, et comprend quatre articles consacrés **au dialogue entre collectivités territoriales et services de l'État.**

L'article L.106-1 consacre la nomination d'un **référent juridique unique** chargé de conseiller et informer les porteurs de projets et les élus en matière d'aménagement, d'urbanisme et de construction. La nomination dans chaque département **de ce référent juridique unique en matière d'urbanisme** – qui serait désigné par le préfet – apparaît comme non seulement nécessaire mais indispensable. Ce référent juridique unique en matière d'urbanisme aurait pour mission **de donner tout conseil et information aux porteurs de projets et aux collectivités.** Sous l'autorité du Préfet, ce référent pourrait animer des réunions avec les instructeurs en charge de l'urbanisme au sein des collectivités. L'objectif est ici de s'assurer que l'État parle d'une seule et même voix et continue d'assurer pleinement son rôle de conseil en matière d'ingénierie territoriale dans nos territoires.

L'article L.106-2 créé une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux. En effet, la consultation nationale réalisée par le groupe de travail a montré la très forte défiance éprouvée par les élus locaux à l'égard de services de l'État jugés peu disponibles et plus répressifs que facilitateurs. L'article transforme la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme, aujourd'hui en sommeil, en véritable instance de concertation État-collectivités, collectivités le cas échéant accompagnées des porteurs de projets, en élargissant ces attributions. Cette conférence, présidée par le préfet, aurait un **rôle de consultation ou de concertation en amont** sur les projets locaux qui lui seraient transmis par le maire ou le président de l'établissement public de

coopération intercommunale (EPCI) de la commune d'implantation. Elle comprendrait les services de l'État susceptibles d'être concernés par le projet présenté et favoriserait l'émergence d'une approche transversale des projets par ces services. Cette conférence n'aurait pas de caractère décisionnel, d'une part, pour éviter de donner prise aux contentieux et, d'autre part, pour ne pas créer une étape supplémentaire dans les processus de décision.

Le troisième alinéa de l'article donne également à cette commission un **rôle de remontée des difficultés relatives à l'application des normes d'urbanisme**, permettant de pallier la fragilité existante en la matière signalée par le Gouvernement.

L'article L.106-3 charge le Préfet de remettre au Gouvernement un rapport annuel en matière de simplification. Sur la base notamment des travaux de la conférence, ce rapport reprendrait et analyserait les difficultés rencontrées et les propositions de simplification éventuelles.

Enfin, **l'article L.106-4 prévoit la remise d'un rapport annuel consacré à la politique menée en matière de simplification par le Gouvernement**. S'appuyant notamment sur une analyse des rapports départementaux, le Gouvernement remettrait chaque année au Parlement un rapport sur la politique qu'il entend conduire en matière d'application des normes et de simplification dans la mise en œuvre des projets locaux d'urbanisme et d'aménagement.

Le deuxième paragraphe procède à une coordination des références, en supprimant en conséquence la section 6 du chapitre II du titre III du livre premier du code de l'urbanisme.

2. Article impacté

Article L. 132-14 du code de l'urbanisme supprimé :

> *« Il est institué, dans chaque département, une commission de conciliation chargée, à titre principal, de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales et les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives. »*

3. Dispositif retenu

Le livre premier du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

I.– Le titre préliminaire est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

« Chapitre VI
« Dialogue entre les collectivités territoriales et l'État

« Art. L. 106-1. – Les porteurs de projets et les collectivités territoriales disposent d'un référent juridique unique nommé par le représentant de l'État dans le département qui leur apporte conseil et information pour les dossiers dont l'instruction concerne les services de l'État dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement.»

« Art. L. 106-2. – Il est institué, dans chaque département, une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux chargée de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales et les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives.

« Cette conférence peut être également saisie, à l'initiative du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale de la commune d'implantation, de tout projet d'aménagement ou de construction pour lequel une décision ou un avis de l'État est nécessaire jusqu'à cette décision ou cet avis.

« Cette conférence peut être saisie de toute difficulté de mise en œuvre de dispositions législatives ou règlementaires en matière d'urbanisme, d'aménagement et de construction. Elle peut formuler des propositions de simplification. »

« Art. L. 106-3. – En s'appuyant sur les travaux de la conférence mentionnée à l'article L. 106-2 du présent code, le représentant de l'État dans le département remet chaque année au Gouvernement un rapport sur les difficultés rencontrées en matière d'application des normes à l'occasion de la mise en œuvre des projets locaux d'urbanisme et d'aménagement, assorti de ses propositions en matière de simplification. »

« Art. L. 106-4.- Le Gouvernement remet au Parlement un rapport annuel sur la politique qu'il entend conduire en matière de simplification dans la mise en œuvre des projets locaux d'urbanisme et d'aménagement.»

II. – En conséquence, la section 6 du chapitre II du titre III est abrogée.

4. <u>Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)</u>

Il est préconisé une entrée en vigueur immédiate du nouveau dispositif proposé.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

Les nouveaux articles L. 160-1 à L. 160-4 résultant de l'article 6 de la proposition de loi entraînent une plus grande clarté et efficacité de l'ensemble du dispositif.

L'article L. 132-14 instituait une commission de conciliation charger de rechercher un accord entre l'autorité compétente en matière de documents d'urbanisme et les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives.

Or, cette instance n'était que très rarement saisie, et ses possibilités d'intervention demeuraient très limitées.

Dès lors, le dispositif initialement retenu manquait d'efficacité.

En effet, il est impératif de rétablir le lien entre les services de l'État et les collectivités territoriales en matière d'urbanisme, et d'aménagement du territoire.

La création d'un référent juridique unique en matière d'urbanisme permet d'assurer la représentation de l'État dans chaque département en matière d'urbanisme.

L'élargissement des attributions de la conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux rend ce dispositif plus cohérent, et favorise une approche transversale des projets locaux.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Il n'existe aucun risque d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Cette mesure n'aura aucune incidence sur la jurisprudence.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux.

Le nouveau dispositif proposé ne devrait pas entraîner une augmentation du nombre des contentieux dirigés contre des autorisations d'urbanisme, dès

lors que la conférence et le référent juridique n'auront aucun pouvoir décisionnel.

Au contraire, il devrait entraîner une baisse dans la mesure où ces nouvelles instances auront pour attribution essentielle d'apporter un conseil avisé sur l'application des normes d'urbanismes lors de la mise en œuvre de projets locaux.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Cette mesure n'aura aucune incidence sur les délais de jugement.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

En favorisant une approche transversale des projets de construction, ce nouveau dispositif permettra un examen du projet en amont, ainsi qu'un contrôle de sa faisabilité au regard des normes d'urbanisme applicables.

La communication avec les services de l'État concernés sera facilitée, ce qui permettra d'obtenir les autorisations nécessaires plus rapidement.

Ce qui pourrait avoir indirectement pour effet de réduire les délais de réalisation des projets.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Le dispositif ne devrait pas entraîner un effet significatif au niveau macro-économique.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

Le nouveau dispositif aura des effets positifs à l'égard des collectivités territoriales.

D'une part, les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage de certains équipements publics, et sont donc amenées à avoir la qualité de porteur de projets locaux.

À cet égard, elles pourront bénéficier du nouveau dispositif en sollicitant le référent juridique unique ou la conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux.

D'autre part, la mesure adoptée permettra une meilleure communication entre services de l'État et collectivités territoriales.

Elle facilitera la consultation de l'État par les services locaux.

b. À l'effet des acteurs économiques

Les effets seront positifs à l'égard des acteurs économiques.

Les investisseurs ou promoteurs immobiliers pourront consulter le référent juridique unique ou la conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux, pour tout conseil et information sur les projets envisagés.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

La mesure sera neutre quant à la charge de travail des magistrats.

c.2. *À l'effet des avocats*

La mesure proposée n'entraîne pas d'effet significatif à l'égard des avocats.

d. À l'effet des citoyens

Les citoyens ne seront pas directement concernés par ce nouveau dispositif.

<table>
<tr><th colspan="3">Instaurer une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux – Favoriser le dialogue et la communication entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'urbanisme (ARTICLE 6)</th></tr>
<tr><td>Dispositif retenu</td><td colspan="2">Création d'un référent juridique unique en matière d'urbanisme et d'une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux.</td></tr>
<tr><td>Objectif poursuivi</td><td colspan="2">Favorisation du dialogue entre collectivités territoriales et services de l'État.</td></tr>
<tr><td>Intelligibilité et clarté</td><td colspan="2">Dispositif plus efficace par rapport à l'ancienne commission départementale de conciliation.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Sécurité juridique</td><td>Au regard de la conformité à la Constitution</td><td>Aucun risque</td></tr>
<tr><td>Au regard des normes internationales et européennes</td><td>Aucun risque</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement</td><td>Incidences sur la jurisprudence</td><td>Aucune</td></tr>
<tr><td>Incidences sur le nombre de jugements</td><td>Cette mesure pourrait indirectement entraîner une diminution du nombre de contentieux relatif aux autorisations d'urbanisme.</td></tr>
<tr><td>Incidences sur les délais de jugement</td><td>Aucune</td></tr>
<tr><td>Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets</td><td colspan="2">La mesure proposée entrainera une réduction des délais de réalisation des projets.</td></tr>
<tr><td>Incidences macroéconomiques</td><td colspan="2">Aucune</td></tr>
<tr><td>Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales</td><td colspan="2">Le nouveau dispositif aura des effets positifs à l'égard des collectivités territoriales, en facilitant la communication avec les services de l'État.</td></tr>
<tr><td>Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques</td><td colspan="2">Les effets seront positifs à l'égard des acteurs économiques, en facilitant la communication avec les services de l'État.</td></tr>
<tr><td>Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens</td><td colspan="2">Aucune</td></tr>
</table>

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 7 DE LA PROPOSITION DE LOI

CLARIFIER ET RÉDUIRE DES DÉLAIS EN MATIÈRE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE PRÉCISER LE DÉLAI DE DÉPÔT DU RAPPORT DE DIAGNOSTIC – SÉCURISER LE DÉLAI DE TROIS MOIS FIXÉ POUR LA PRESCRIPTION DE FOUILLES - SUPPRIMER LE DÉLAI DE VALIDITÉ DE CINQ ANS DE LA DÉCISION DE RENONCIATION DE L'ÉTAT À PRESCRIRE UN DIAGNOSTIC (ARTICLE 7)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

La question des délais de réalisation des opérations d'archéologie préventive est fréquemment évoquée par les aménageurs et les élus locaux comme l'un des freins potentiels à leurs projets. Pour autant, il ne saurait être question de fragiliser le dispositif français de protection des vestiges archéologiques. Le présent article préserve ainsi un équilibre entre la préservation de ces vestiges et la nécessité de faciliter les projets locaux.

Le premier paragraphe prévoit que **le délai de trois mois dont dispose le préfet de région pour prescrire une fouille court dès lors que le préfet de région a reçu le rapport de diagnostic**. Au-delà de ce délai, l'État est réputé avoir renoncé aux fouilles. Il s'agit de consolider ce délai légal de trois mois, fixé par l'article L.522-2 du code du patrimoine, largement neutralisé par deux décisions du 8 février 2011 et du 19 février 2014 de la cour administrative d'appel de Lyon puis le Conseil d'État. Ces juridictions ont ainsi jugé, contre le tribunal administratif de Lyon, que le préfet de région pouvait de fait rouvrir le délai dès lors que le rapport de diagnostic lui paraissait insatisfaisant.

Il revient aux services de l'État, dans les trois mois que leur laisse la loi, de s'assurer de la qualité et de ce rapport et d'apporter au préfet les éventuels compléments jugés nécessaires par ce dernier pour ne pas faire indûment supporter aux pétitionnaires la charge des insuffisances des opérateurs chargés de la réalisation des diagnostics. On relèvera que, dans le cas de la jurisprudence évoquée, un transport physique sur place des services de l'État aurait permis aisément de délivrer au préfet les éléments d'information qu'il souhaitait évitant en cela un contentieux de…sept années. Ce paragraphe constitue donc un signal fort en direction des opérateurs, tous publics, de diagnostics et des services de l'État. Le paragraphe crée cependant un dispositif de notification rapide permettant d'ouvrir un dialogue État-opérateur pour pousser ce dernier à consolider, dans les limites du délai légal, son rapport. En l'absence de réaction de l'opérateur ou de manière

concomitante, il reviendra au service régional d'archéologie, actionné par le préfet, de compléter l'information de l'État. En l'absence de notification à l'opérateur sur le caractère insuffisant de son rapport, celui-ci est réputé complet.

Ce paragraphe prévoit par ailleurs la **fixation, par le préfet, d'un nouveau délai, pour la réalisation du rapport de diagnostic de façon à donner de la prévisibilité aux acteurs**. Jusqu'à présent, ce délai relevait d'un accord contractuel entre l'aménageur et l'opérateur désigné par le préfet. Ce n'était qu'en cas de désaccord que ce dernier intervenait pour fixer ces délais. Cette multiplication d'étapes n'était pas sans générer potentiellement un allongement des délais. Une option aurait pu être de fixer un délai légal pour la remise du rapport de diagnostic, conformément aux demandes de nombreux acteurs économiques, mais ce délai ne correspondrait pas forcément aux besoins du terrain.

Pour assurer une préservation des vestiges, dans l'hypothèse où l'opérateur et les services de l'État se seraient trouvés dans l'impossibilité de procéder aux prescriptions nécessaires dans les délais, **une possibilité d'évocation exceptionnelle du dossier par le ministre chargé de la culture est prévue. Elle présenterait l'avantage de sécuriser les services régionaux d'archéologie et d'éviter que ceux-ci ne poussent à la systématisation des prescriptions de fouilles,** ce qui irait à l'encontre de l'objet de la disposition.

Le second paragraphe porte sur les projets situés hors des zones archéologiques dites « de présomption de prescription archéologique ». Dans ce cas, les aménageurs peuvent saisir l'État afin qu'il examine si leur projet est susceptible de donner lieu à des prescriptions de diagnostic archéologique. Il s'agit d'une demande anticipée de prescription de diagnostic archéologique (DAD).

A défaut de réponse dans un délai de deux mois ou en cas de réponse négative, l'État est réputé renoncer à prescrire un diagnostic, sauf modification substantielle du projet ou des connaissances archéologiques de l'État sur le territoire de la commune. Mais cette renonciation ne vaut, en l'état actuel du droit, que pendant une durée de cinq ans. Il en résulte qu'un projet d'aménagement techniquement bouclé et non soumis à prescription de diagnostic mais qui n'aurait pu être réalisé dans les cinq ans, par exemple en raison de difficultés de financement, devrait en principe à nouveau faire l'objet d'une demande anticipée de prescription de diagnostic archéologique. Ceci est d'autant plus absurde que la rédaction de l'article L. 522-4 du code du patrimoine prévoit d'ores et déjà que la renonciation de l'État à prescrire un diagnostic tombe dès lors qu'il y a modification substantielle du projet ou des connaissances archéologiques de l'État sur le territoire de la commune, ce qui constitue des garanties suffisante pour la préservation d'éventuels vestiges. La rédaction actuelle de l'article est d'ailleurs peu cohérente dans la mesure où on voit mal sur quels fondements l'État pourrait prescrire un diagnostic cinq ans après le premier dossier en l'absence de nouvelles

connaissances archéologiques. Le second paragraphe de l'article 9 propose donc de supprimer la limitation à cinq ans de la renonciation de l'État.

2. Articles impactés

Articles L. 522-2 et L. 522-4 du code du patrimoine

3. Dispositif retenu

I. L'article L. 522-2 du code du patrimoine est ainsi rédigé :

> *« Article L. 522-2.- Les prescriptions de l'État concernant les diagnostics et les opérations de fouilles d'archéologie préventive sont motivées. Les prescriptions de diagnostic sont délivrées dans un délai de vingt et un jours à compter de la réception du dossier. Ce délai est porté à deux mois lorsque les aménagements, ouvrages ou travaux projetés sont soumis à une étude d'impact en application du code de l'environnement.* ***Les prescriptions de diagnostics fixent un délai maximum pour la réception du rapport de diagnostic****. Les prescriptions de fouilles sont délivrées dans un délai de trois mois à compter de la réception du rapport de diagnostic* ***quel qu'en soit le contenu****.* ***L'État dispose de huit jours pour notifier à son auteur et à l'aménageur que le rapport ne comporte pas l'ensemble des éléments d'information lui permettant de prendre, en toute connaissance de cause, sa décision. En l'absence de cette notification, le rapport est réputé complet. En cas de notification, l'État peut demander à l'opérateur de diagnostic de compléter son dossier avant l'expiration du délai de trois mois. Il peut aussi charger le service compétent de compléter son information dans le même délai****. En l'absence de prescriptions dans les délais, l'État est réputé avoir renoncé à édicter celles-ci,* ***sauf évocation du dossier par le ministre chargé de la culture.*** *»*

II. – Au premier alinéa de l'article L. 522-4 du même code, les mots « pendant une durée de cinq ans » sont supprimés.

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

L'entrée en vigueur immédiate du dispositif prévu à l'article L. 522-2 est susceptible de créer une insécurité pour les dossiers en cours d'instructions. C'est pourquoi il est préconisé une entrée en vigueur différée.

Il est préconisé une entrée en vigueur immédiate du nouveau dispositif proposé à l'article L. 522-4.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

La nouvelle rédaction des articles L. 522-2 et L. 522-4 du code du patrimoine résultant de l'article 7 de la proposition de loi entraîne une plus grande clarté de l'ensemble du dispositif.

L'objectif poursuivi est de clarifier et réduire les délais en matière d'archéologie préventive.

(i) En vue d'atteindre cet objectif d'une grande intelligibilité, le nouvel article L. 522-2 du code du patrimoine met en place un dispositif clair et simple, à chaque étape du dialogue État-Opérateur.

Les prescriptions de diagnostic doivent désormais fixer un délai maximum pour la réception du rapport de diagnostic, ce qui permet d'éviter les longueurs inutiles et les reports.

De même, la question du caractère incomplet du rapport de diagnostic est également clarifiée. Les différentes étapes suivant le dépôt du rapport de diagnostic sont précisées par le nouvel article L. 522-2 du code de l'urbanisme, afin d'éviter les allongements de délais imprévisibles pour le maître d'ouvrage :

- L'État dispose désormais d'un délai de huit jours à compter de la réception du rapport de diagnostic, pour demander les compléments nécessaires ;

À ce titre, il convient de préciser dans la rédaction de l'article proposée, le point de départ du délai de huit jours : « *L'État dispose de huit jours **à compter de la réception du rapport de diagnostic** pour notifier à son auteur et à l'aménageur que le rapport ne comporte pas l'ensemble des éléments d'information lui permettant de prendre, en toute connaissance de cause, sa décision.* »

- En tout état de cause, l'État doit se prononcer sur les prescriptions de fouilles dans un délai de trois mois à compter de la réception de ce rapport ;

- Passé ce délai de trois mois, l'État est réputé avoir renoncé à édicter les prescriptions de fouilles, sauf évocation exceptionnelle du dossier par le Ministre chargé de la culture. Cette évocation exceptionnelle par le Ministre est une garantie pour la préservation des vestiges, en cas d'impossibilité pour les services de procéder aux prescriptions nécessaires dans les délais.

Ainsi, la nouvelle rédaction de l'article L. 522-2 du code du patrimoine permet de garantir le respect des délais prévus pour l'élaboration des prescriptions de fouille, tout en préservant le dispositif de protection des vestiges archéologiques.

(ii) Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article L. 522-4 du code du patrimoine vient corriger un dispositif peu cohérent et présentant des inconvénients important du point de vue de la sécurité juridique.

Le dispositif antérieur fixait à cinq ans la durée de validité de la décision de renonciation de l'État à prescrire un diagnostic, ce qui rendait fragile les projets d'aménagement n'ayant pu être réalisés dans les cinq ans, sans pour autant présenter de garantie pour la préservation des vestiges archéologiques.

La suppression de la durée de validité de cinq ans de la décision de renonciation de l'État à prescrire un diagnostic vient donc clarifier le dispositif, sans remettre en cause la faculté déjà ouverte à l'État, de revenir sur sa décision en cas de modification substantielle du projet ou de ses connaissances archéologiques sur le territoire de la commune.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Il n'existe aucun risque d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Le dispositif est relativement neutre sur la jurisprudence, sauf en ce qui concerne l'analyse du caractère complet du rapport de diagnostic, puisque le juge administratif n'aura plus à examiner les questions liées au caractère complet et suffisant du rapport de diagnostic pour fixer le point de départ du délai de trois mois pour l'élaboration des prescriptions de fouilles.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Le nouveau dispositif n'aura pas d'effet significatif sur le nombre de contentieux.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Le nouveau dispositif aura des incidences relativement faibles sur les délais de jugement, puisque le juge administratif n'aura plus à examiner les questions liées au caractère complet et suffisant du rapport de diagnostic

pour fixer le point de départ du délai de trois mois pour l'élaboration des prescriptions de fouilles.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Les délais de réalisation des projets vont connaître une réduction importante du fait de cette réforme.

D'abord, en fixant un délai pour l'élaboration du rapport de diagnostic, les reports de délais habituellement rencontrés seront évités.

Ensuite, le délai incompressible de trois mois imparti à l'État pour élaborer des prescriptions de fouille (ou renoncer à ces prescriptions) conduira incontestablement à une réduction importante des délais de réalisation des projets.

Les effets du dispositif introduit à l'article L. 522-2 du code du patrimoine sur la réduction des délais de réalisation des projets sont donc très positifs.

En revanche, la modification apportée à l'article L. 522-4 du code du patrimoine sera quant à elle dépourvue d'effets significatifs sur les délais de réalisation des projets.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

La mesure proposée devrait induire une augmentation du nombre de chantiers si bien que le dispositif aura un effet positif au niveau macroéconomique, qu'il est difficile cependant de quantifier.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

Le nouveau dispositif présente des avantages à l'effet des collectivités territoriales, notamment lorsqu'elles agiront comme maître d'ouvrage de l'opération concernée par l'archéologie préventive.

La fixation d'un délai pour l'élaboration du rapport de diagnostic constitue une première garantie quant au point de départ du délai de trois mois à compter duquel l'État peut prescrire des fouilles ou y renonce.

La circonstance que le délai de trois mois ait désormais un caractère incompressible (sauf évocation exceptionnelle du dossier par le Ministre de la culture) constitue une deuxième garantie importante en faveur de la réduction des délais de réalisation des opérations d'aménagement.

Par ailleurs, la mesure adoptée permettra d'augmenter le nombre de chantiers en cours de réalisation puisque les délais de réalisation seront réduits.

Or, les chantiers sont créateurs d'emploi et les entreprises générales de travaux font souvent appel à des sous-traitants PME ayant leur activité sur le territoire de la Collectivité territoriale concernée par la construction.

b. À l'effet des acteurs économiques

Les effets seront très positifs à l'égard des acteurs économiques.

Le dispositif adopté à l'article L. 522-2 du code du patrimoine leur permettra d'évaluer plus précisément les délais à prendre en compte au titre de l'archéologie préventive et leur garantit une réduction des délais de réalisation des constructions.

De même, la suppression du délai de cinq ans prévu à l'article L. 522-4 du code du patrimoine sécurisera les projets des acteurs économiques.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

La mesure sera relativement neutre quant à la charge de travail des magistrats, si ce n'est qu'ils n'auront plus à s'interroger sur le caractère complet du rapport de diagnostic, pour déterminer le point du départ du délai de trois mois fixé pour l'élaboration des prescriptions de fouilles.

c.2. *À l'effet des avocats*

La mesure n'entraîne pas d'effet significatif à l'égard des avocats. Cependant, ces derniers pourront apporter à leurs clients des réponses plus précises et moins aléatoires, concernant les délais à prendre en compte pour la réalisation des projets concernés par l'archéologie préventive.

d. À l'effet des citoyens

Elle a un effet indirect favorable aux citoyens qui déposent des demandes de permis de construire dans la mesure où elle contribuera potentiellement à une réduction des délais de jugement en cas de recours contentieux.

Clarifier et réduire des délais en matière d'archéologie préventive – Préciser le délai de dépôt du rapport de diagnostic – Sécuriser le délai de trois mois fixé pour la prescription de fouilles - Supprimer le délai de validité de cinq ans de la décision de renonciation de l'État à prescrire un diagnostic (ARTICLE 7)		
Dispositif retenu	Le nouveau dispositif de l'article L. 522-2 du code du patrimoine est le suivant : les prescriptions de diagnostic doivent désormais fixer un délai maximum pour la réception du rapport de diagnostic. L'État dispose désormais d'un délai de huit jours à compter de la réception du rapport de diagnostic, pour demander les compléments nécessaires. En tout état de cause, l'État doit se prononcer sur les prescriptions de fouilles dans un délai de trois mois à compter de la réception de ce rapport. Passé ce délai de trois mois, l'État est réputé avoir renoncé à édicter les prescriptions de fouilles, sauf évocation exceptionnelle du dossier par le Ministre chargé de la culture L'article L. 522-4 du code du patrimoine propose la suppression de la durée de validité de cinq ans de la décision de renonciation de l'État à prescrire un diagnostic.	
Objectif poursuivi	Clarifier et réduire les délais en matière d'archéologie préventive.	
Intelligibilité et clarté	La nouvelle rédaction des articles L. 522-2 et L.522-4 du code du patrimoine contribue à la mise en place d'un dispositif clair et simple, à chaque étape du dialogue État-Opérateur.	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Le dispositif est relativement neutre sur la jurisprudence, sauf en ce qui concerne l'analyse du caractère complet du rapport de diagnostic, puisque le juge administratif n'aura plus à examiner les questions liées au caractère complet et suffisant du rapport de diagnostic pour fixer le point de départ du délai de trois mois pour l'élaboration des prescriptions de fouilles..
	Incidences sur le nombre de jugements	Le nouveau dispositif n'aura pas d'effet significatif sur le nombre de contentieux.
	Incidences sur les délais de jugement	Le nouveau dispositif aura quelques incidences faibles sur le délai de jugement.
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	La mesure proposée entrainera une réduction des délais de réalisation des projets.	
Incidences macroéconomiques	La mesure proposée un effet positif au niveau macroéconomique qu'il est difficile cependant de quantifier.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Le nouveau dispositif présente des avantages à l'effet des collectivités territoriales. La fixation d'un délai pour l'élaboration du rapport de diagnostic constitue une première garantie quant au point de départ du délai de trois mois à compter duquel l'État peut prescrire des fouilles ou y renonce. La circonstance que le délai de trois mois ait désormais un caractère incompressible (sauf évocation exceptionnelle du dossier par le	

Clarifier et réduire des délais en matière d'archéologie préventive – Préciser le délai de dépôt du rapport de diagnostic – Sécuriser le délai de trois mois fixé pour la prescription de fouilles - Supprimer le délai de validité de cinq ans de la décision de renonciation de l'État à prescrire un diagnostic (ARTICLE 7)	
	ministre de la Culture) constitue une deuxième garantie importante en faveur de la réduction des délais de réalisation des opérations d'aménagement.
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Les effets seront très positifs à l'égard des acteurs économiques. Le dispositif adopté à l'article L. 522-2 leur permettra d'évaluer plus précisément les délais à prendre en compte au titre de l'archéologie préventive et leur garantit une réduction des délais de réalisation des constructions. De même, la suppression du délai de cinq ans prévu à l'article L. 522-4 sécurisera les projets des acteurs économiques.
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet indirect favorable aux citoyens.

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 8 DE LA PROPOSITION DE LOI

RENFORCER L'ASSOCIATION DES ARCHITECTES DES BÂTIMENTS DE FRANCE À LA DÉFINITION DES RÈGLES LOCALES D'URBANISME ET LA MOTIVATION DE LEURS ACTES - PRÉVISIBILITÉ DES AVIS DE L'ABF DANS L'INTÉRÊT DE LA PROTECTION DU PATRIMOINE ET DE LA RÉALISATION DES PROJETS LOCAUX (ARTICLE 8)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

La consultation nationale réalisée par le groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme et de la construction a fait ressortir de manière très nette l'existence d'une forte tension entre élus, citoyens et les architectes des Bâtiments de France (ABF).

Les très nombreuses réponses reçues en la matière ont porté essentiellement sur le régime de la protection des abords des monuments historiques. En revanche, cela a rarement été le cas sur les espaces protégés de type secteurs sauvegardés, Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP). Les exceptions ont concerné quelques cas signalant une sortie de ZPPAUP justifiée, aux yeux de l'élu concerné, par la complexité du dispositif.

Il ressort des critiques portant sur le régime de la protection des abords une très grande incompréhension entre les citoyens, les élus et les ABF. Les griefs qui leur sont faits sont, à titre principal, au nombre de quatre :

- **1er grief :** l'imprévisibilité : ni les citoyens, ni les élus ne savent à l'avance à quoi s'attendre faute de prescriptions exprimées avant la conception des projets.

- **2ème grief** : la variabilité. Les décisions des ABF changent : d'un ABF à l'autre, parfois pour un même architecte, et, *a fortiori*, d'un territoire à l'autre. Ces changements se font souvent sur des bases mal comprises et qui incitent les interlocuteurs du groupe de travail à parler d'une subjectivité exagérée.

- **3ème grief** : l'inégalité. Les deux points précédents donnent le sentiment à de nombreux répondants que tout le monde n'est pas traité sur un pied d'égalité, ni dans le temps, ni dans l'espace.

- **4ème grief :** le pointillisme : certaines réponses déplorent que le fait de rendre un avis ponctuel sur un projet sans prescriptions plus générales -encore une fois nous sommes dans le champ de la protection des abords- ne constitue qu'un système partiel de protection du patrimoine.

Dans le même temps, le groupe de travail a souhaité préserver le modèle français de protection des abords et prolonger la refonte de ce régime engagée la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine [à modifier selon état d'avancement du PJL]. Cette loi, en effet, a prévu que la protection des abords serait désormais applicable à des périmètres délimités par l'autorité administrative et remplaçant le fameux périmètre automatique de cinq cents mètres avec covisibilité.

Le groupe de travail a souhaité aller plus loin et davantage associer l'ABF à l'élaboration des règles d'urbanisme dans les périmètres considérés de façon à remédier aux griefs précités. **L'enjeu à ses yeux est de contribuer à ce qu'une relation de confiance soit retissée pour le plus grand bénéfice de la protection du patrimoine et de la réalisation des projets locaux.**

Pour tenir compte de la nécessité d'instituer un dispositif vraiment utile et adapté aux situations de terrain, comme pour éviter un engorgement des services des ABF, il vous est proposé de prévoir une **expérimentation** de trois ans.

Le premier paragraphe de l'article fixe le cadre temporel et procédural de cette expérimentation. Sa durée serait de trois ans [quatre, cinq ?]. Elle serait réalisée sur la base du **volontariat des collectivités** ou de leurs groupements. **Le préfet recevrait les candidatures et serait amené à établir une priorité** entre les dossiers selon le degré d'engagement des collectivités, le périmètre considéré, mais aussi les possibilités de traitement par le service territorial de l'architecture et du patrimoine. **Cet examen par l'État est une deuxième garantie visant à éviter l'engorgement des services des ABF**.

Au plus tard six mois après la fin de l'expérimentation, et sur la base des remontées du terrain, **le Gouvernement présenterait au Parlement un rapport d'évaluation** proposant les suites à lui donner. À partir de ce rapport, le parlement serait amené soit à ne pas renouveler l'expérimentation, soit à la généraliser moyennant d'éventuelles adaptations.

Il va de soi que l'esprit de cette disposition exige que les préfets, tout en priorisant les candidatures, en acceptent suffisamment pour que l'expérimentation ait un sens.

Toujours pour donner du temps aux services territoriaux de l'architecture et du patrimoine, aux représentants de l'État comme aux collectivités pour s'approprier le nouveau dispositif, **une période de six mois à compter de**

l'entrée en vigueur de la loi est prévue avant que puisse démarrer les expérimentations. Cette entrée en application différée devra être mise à profit pour établir le dialogue entre les parties prenantes, étudier les premiers dossiers, et laisse le temps au pouvoir règlementaire pour organiser ses services à cet effet.

Une fois la candidature retenue, le deuxième paragraphe offre la **faculté** à l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme de demander à l'ABF ses prescriptions pour ce périmètre. Si l'ABF ne propose pas de prescriptions pour ce périmètre, il devra le justifier et ces décisions ultérieures devront être motivées sur le fondement des atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords. Cette précision permet de mieux encadrer la motivation des avis des ABF qui a souvent fait l'objet de critiques comme portant parfois davantage sur les projets eux-mêmes que sur leurs conséquences en matières de préservation du monument protégé au titre des abords.

Lorsque l'ABF propose des prescriptions, le texte ouvre, à son **troisième paragraphe**, une **seconde faculté** aux autorités locales: intégrer [ou annexer] les prescriptions de l'ABF au règlement du plan local d'urbanisme. Mais si le dialogue entre collectivités et ABF ne porte pas de fruit, la situation en restera au *statu quo ante*. Le paragraphe associe à l'usage de cette faculté une règle de motivation : dans ce cas, l'ABF devra motiver ses décisions sur le fondement de ses propres prescriptions.

Le quatrième paragraphe ouvre les mêmes facultés à l'occasion de la délimitation des nouveaux périmètres prévus par la loi. L'intégration des prescriptions de l'ABF pourra se faire directement à cette occasion sans attendre la révision ou la modification du PLU.

****

Cet ensemble de dispositions renforce significativement la protection des abords des monuments historiques en permettant à l'ABF et aux autorités locales de travailler ensemble pour garantir une protection globale de ces abords. **Expérimental**, le dispositif pourra être évalué de façon à s'assurer de sa pertinence et de son efficacité. Faisant l'objet d'un filtrage par l'État, il ne présente aucun risque d'engorger les services des ABF. Entrant en **application de manière différée**, il permet aux parties prenantes de s'organiser en amont sans précipitation. Par ailleurs, **loin de fixer un cadre restrictif aux élus, il leur offre de nouvelles facultés** sans les contraindre les rendant davantage acteurs de la protection du patrimoine. Dans le même temps, **sa mise en œuvre permettra aux porteurs de projets de connaître à l'avance les conditions de réalisation de leurs projets et de bénéficier ainsi d'une visibilité** sur les exigences qui pourront leur être signifiées. Par la publication des actes des ABF comme par le renforcement de leur motivation, il assurera une **appropriation progressive des enjeux du patrimoine** par l'ensemble des parties concernées.

Au total, votre groupe de travail en attend **une plus grande confiance entre les acteurs et une fluidité dans les décisions, gages essentiels de simplifications au quotidien**.

2. Article impacté

Ce dispositif, qui est dérogatoire du droit commun, n'impacte aucune disposition spécifique, et vient seulement s'ajouter à l'ordonnancement juridique, à titre expérimental.

3. Dispositif retenu

I. – À titre expérimental et pour une durée de trois [quatre, cinq ?] ans à compter du sixième mois de l'entrée en vigueur des présentes dispositions, les autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme peuvent se porter candidates auprès du représentant de l'État dans le département pour bénéficier des conditions du présent article.

Au plus tard six mois après la fin de l'expérimentation, le Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation proposant les suites à lui donner.

II. – Dans ce cadre de l'association de l'État mentionné à l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme a la faculté de demander à l'architecte des bâtiments de France de proposer ses prescriptions pour la protection au titre des abords prévue aux articles L. 621-30, L. 621-31 et L. 621-32 du code du patrimoine. Le cas échéant, l'architecte des bâtiments de France motive son refus de ne pas proposer les prescriptions demandées.»

III. – Lorsque l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, conformément au I décide d'intégrer [ou d'annexer au PLU ?] au règlement du plan local d'urbanisme les prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, l'autorisation préalable requise conformément à l'article L. 621-32 *(numérotation après LCAP)* du code du patrimoine est motivée sur le fondement de ces prescriptions.

En l'absence de propositions de prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, la motivation de l'avis de l'architecte des bâtiments de France est fondée sur les atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords.»

IV. – À l'occasion de l'instruction du projet de périmètre dont la délimitation est prévue par l'article L. 621-31 [après adoption LCAP] du code du patrimoine, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme a la faculté de demander à l'architecte des bâtiments de France de proposer ses prescriptions pour la protection au titre des abords conformément au I. Ces propositions sont soumises à l'enquête publique prévue pour la délimitation du périmètre de protection.

L'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme peut intégrer [ou d'annexer au PLU ?] ces prescriptions au règlement du plan local d'urbanisme par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Dans ce cas, l'autorisation préalable requise conformément à l'article L. 621-32 *(numérotation après LCAP)* du code du patrimoine est motivée sur le fondement de ces prescriptions.

En l'absence de propositions de prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, la motivation de l'avis de l'architecte des bâtiments de France est fondée sur les atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords. »

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Ce dispositif peut entrer en vigueur immédiatement sans mesure transitoire. En effet, son application reste facultative pour les autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme qui ont décidé de se porter candidates.

3. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

Cette disposition, qui est intelligible et claire, peut être améliorée :

- en précisant les critères sur lequel les prescriptions de l'architecte des bâtiments de France sont formulées :

  - soit en se fondant sur l'article R. 151-41 du code de l'urbanisme précisant que le règlement du PLU peut prévoir notamment des dispositions concernant les caractéristiques architecturales des façades et toitures des constructions ainsi que des clôtures ;

  - soit en s'inspirant de l'article R.111-27 du code de l'urbanisme disposant qu'un permis peut être refusé si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

- en rappelant simplement que les prescriptions sont annexées par la procédure de mise à jour du PLU des articles R.151-52 et R.153-18 du code de l'urbanisme.

L'ajout de ces prescriptions au sein du PLU est mieux adapté par une annexe au PLU que par une intégration au sein du règlement du PLU.

En effet, l'intégration au PLU nécessitera une procédure de modification du PLU assez longue, coûteuse et définitive qui n'est pas adaptée au caractère expérimental de la mesure.

Tandis que l'annexe au PLU est un mécanisme simple, pouvant entrer dans le champ des articles R.151-52 et R.153-18 du code de l'urbanisme et aisément réversible en cas de suppression de l'annexe.

Les alinéas II., III. et IV. paragraphe 2 pourraient être rédigés ainsi :

Proposition n°1 inspirée de l'article R. 151-41 du code de l'urbanisme :

> *« II. – Dans ce cadre de l'association de l'État mentionné à l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme a la faculté de demander à l'architecte des bâtiments de France de proposer ses prescriptions concernant les caractéristiques architecturales des façades et toitures des constructions ainsi que des clôtures pour la protection au titre des abords prévues aux articles L. 621-30, L. 621-31 et L. 621-32 du code du patrimoine. Le cas échéant, l'architecte des bâtiments de France motive son refus de ne pas proposer les prescriptions demandées.*

Proposition n°2 inspirée de l'article R.111-27 du code de l'urbanisme :

> *« II. – Dans ce cadre de l'association de l'État mentionné à l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme a la faculté de demander à l'architecte des bâtiments de France de proposer ses prescriptions tenant à la situation, à l'architecture, aux dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier pour la protection au titre des abords prévues aux articles L. 621-30, L. 621-31 et L. 621-32 du code du patrimoine. Le cas échéant, l'architecte des bâtiments de France motive son refus de pas proposer les prescriptions demandée.»*

Proposition de modification par mise à jour du PLU

> *« III. – Lorsque l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, conformément au I décide d'annexer au PLU les prescriptions de l'architecte des bâtiments de France par sa mise à jour en application de la procédure prévue aux articles R.151-52 et R.153-18 du code de l'urbanisme], l'autorisation préalable requise conformément à l'article L. 621-32 (numérotation après LCAP) du code du patrimoine est motivée sur le fondement de ces prescriptions. »*

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

L'article 21 de la constitution attribue le pouvoir réglementaire au Premier ministre et sa dévolution n'est admise que si une habilitation législative expresse le permet.

*Le décret n°2004-374 en date du 29 avril 2004 prévoit que l*e Préfet est habilité pour recevoir les délégations en disposant, et notamment qu'il « *prend les décisions dans les matières relevant des attributions des services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans la région et dans le département »*. Il a « *seul qualité pour recevoir les délégations des ministres chargés des administrations civiles de l'État et les pouvoirs de décision relatifs aux attributions des services concentrés des administrations civiles de l'État »*. Il « *arrête l'organisation fonctionnelle et territoriale des services déconcentrés des administrations civiles de l'État placés sous son autorité, conformément aux orientations des ministres dont ils relèvent et après avoir recueilli l'avis des chefs de service intéressés »*.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel a également prévu que le législateur peut confier à une autorité de l'État, autre que le Premier ministre, le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi dès lors que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu (CC, DC 12 août 2004, n°2004-504, § 40).

Il a précisé également que le pouvoir réglementaire peut être confié à des autorités administratives indépendantes désignées par le législateur (CC, DC, 26 juillet 1984, n°84-173 § 4).

Il a admis aussi que le législateur pouvait déléguer au Conseil d'administration de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, le pouvoir d'établir la liste des « pays-sûrs » (CC, DC, 4 décembre 2003 n°2003-485) ; dans le même sens, le législateur a pu déléguer à l'Union Nationale des Caisses d'Assurances Maladie, le soin de fixer la participation des assurés dès lors qu'il ne confie à ces organismes qu'un pouvoir réglementaire de portée limitée tant par son champ d'application que par son contenu (CC, DC, 12 août 2004, n°20004-504 § 41).

En l'occurrence, la disposition législative attribue à l'architecte des bâtiments de France le pouvoir de proposer des prescriptions annexées au PLU qui auront une valeur réglementaire.

Le pouvoir d'émettre des prescriptions s'apparente à un pouvoir réglementaire de portée limitée tant par son champ d'application que par son contenu. Il devrait être déclaré conforme à l'article 21 de la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Néanmoins, si le législateur souhaite sécuriser la procédure, il pourrait prévoir que les prescriptions de l'architecte des bâtiments de France pourraient être fixées par arrêté préfectoral.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Le Conseil d'État considère que le contrôle de l'architecte des bâtiments de France relève de l'appréciation souveraine des juges du fond non susceptible d'être discutée devant le juge de cassation en l'absence de dénaturation des faits.

Le juge du fond annule les avis de l'architecte des bâtiments de France insuffisamment motivés ou pour erreur de droit lorsque l'avis s'appuie sur des considérations qui ne sont pas des objectifs poursuivis par la législation des monuments historiques.

Le contrôle du juge amène à porter une appréciation esthétique subjective sans que des critères prédéfinis permettent de déterminer, pour le pétitionnaire, ce qui est acceptable ou interdit.

Le juge vérifie que l'atteinte à l'aspect et au caractère du monument protégé a été correctement qualifié par l'architecte des bâtiments de France au regard de la législation des monuments historiques, que l'avis soit favorable ou défavorable.

Cette situation pouvait constituer un manque de transparence et d'objectivité, source d'une insécurité juridique tant sur le positionnement de l'architecte des bâtiments de France, que sur celle du juge.

L'existence de prescriptions de l'architecte des bâtiments de France pour la protection au titre des abords, prévue aux articles L. 621-30, L. 621-31 et L. 621-32 du code du patrimoine, permettra au juge un meilleur contrôle, plus objectif, si l'avis de l'architecte des bâtiments de France est justifié au regard des prescriptions qu'il a prédéfinies.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Les propositions de prescription de l'architecte des bâtiments de France offriront une meilleure sécurité juridique pour le pétitionnaire qui sera mieux à même d'élaborer son projet en prenant en compte les prescriptions de l'architecte des bâtiments de France et de mieux accepter la justification des avis défavorables.

Ce dispositif devrait limiter les contestations des pétitionnaires à la suite d'avis défavorables. Néanmoins, il donnera également naissance à un nouveau contentieux à l'encontre des décisions arrêtant les prescriptions de

l'architecte des bâtiments de France, qui sera de deux ordres :un contentieux tendant à l'annulation des décisions arrêtant les prescriptions de l'architecte des bâtiments de France, et un contentieux de l'exception d'illégalité desdites décisions lors des litiges portant sur les permis de construire.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Le dispositif n'aura aucune incidence sur les délais de jugement.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Les prescriptions générales de l'architecte des bâtiments de France doivent permettre au pétitionnaire de connaître à l'avance les exigences de l'architecte des bâtiments de France, ce qui permettra d'adapter le projet à ses exigences dès le dépôt de la demande de permis de construire.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Indirectement, il facilitera la réalisation des programmes immobiliers dans les secteurs soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

Le nouveau dispositif permettra aux collectivités territoriales de connaître à l'avance les prescriptions de l'architecte des bâtiments de France et de les opposer au pétitionnaire dès le stade du dépôt du permis de construire, ce qui facilitera le dialogue entre les services instructeurs et les pétitionnaires.

b. À l'effet des acteurs économiques

Les effets seront positifs à l'égard des acteurs économiques.

Les acteurs économiques seront en mesure de mieux prévoir les contraintes tenant aux avis de l'architecte des bâtiments de France, ce qui facilitera la réalisation des programmes immobiliers.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

La mesure sera une source de simplification dans la mesure où le juge pourra apprécier la régularité des avis au regard des prescriptions de l'architecte des bâtiments de France.

c.2. *À l'effet des avocats*

Le dispositif n'a pas d'effet juridique à l'égard des avocats.

d. À l'effet des citoyens

Les citoyens seront mieux à même d'appréhender et de comprendre les contraintes tenant aux prescriptions de l'architecte des bâtiments de France.
Il réduira l'impression d'imprévisibilité, de variabilité, d'inégalité dans le temps et l'espace, et de pointillisme, que les citoyens reprochent aux architectes des bâtiments de France.

Renforcer l'association des architectes des bâtiments de France à la définition des règles locales d'urbanisme et la motivation de leurs actes - Prévisibilité es avis de l'ABF dans l'intérêt de la protection du patrimoine et de la réalisation des projets locaux (ARTICLE 8)		
Dispositif retenu	Introduction d'un dispositif expérimental de mise en place de prescriptions de l'architecte des bâtiments de France.	
Objectif poursuivi	Rendre plus compréhensible les avis de l'ABF dans l'intérêt de la protection du patrimoine et de la réalisation des projets locaux.	
Intelligibilité et clarté	Le dispositif permettra une plus grande intelligibilité des avis des ABF.	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Facilitera le contrôle du juge sur les avis de l'ABF.
	Incidences sur le nombre de jugements	Ce dispositif peut limiter les contestations des avis défavorables qui seront mieux compris.
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune incidence
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Le pétitionnaire sera à même d'adapter son projet aux exigences de l'architecte des bâtiments de France dès le dépôt de la demande de permis de construire.	
Incidences macroéconomiques	Le dispositif facilitera la réalisation des programmes immobiliers dans les secteurs soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Le nouveau dispositif facilitera le dialogue entre les services instructeurs et les pétitionnaires.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Meilleure prévisibilité des contraintes tenant à l'avis de l'ABF.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Il réduira l'impression d'imprévisibilité, de variabilité, d'inégalité dans le temps et l'espace et de pointillisme, et il permettra de renouer le dialogue entre l'intérêt de la protection du patrimoine et de la réalisation des projets locaux.	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 9 DE LA PROPOSITION DE LOI

GARANTIR LA PUBLICITÉ DES ACTES DES ARCHITECTES DES BÂTIMENTS DE FRANCE - MEILLEURE CONNAISSANCE, COMPRÉHENSION, DIFFUSION ET APPROPRIATION DES AVIS DES ABF (ARTICLE 9)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

Cet article renforce la **transparence** sur les actes des architectes des bâtiments de France dans le cadre de la protection des abords en prévoyant leur publication systématique dans les bulletins municipaux ou d'EPCI lorsqu'ils existent ainsi que sur le site internet du ministère chargé de la culture. Il vise par ailleurs à assurer une **meilleure connaissance et compréhension** de ces décisions et à favoriser une **meilleure diffusion et appropriation** des prescriptions jugées nécessaires par les ABF.

2. Article impacté

Article L. 621-32 du code du patrimoine.

3. Dispositif retenu

L'article L. 621-32 du code du patrimoine est complété par un III ainsi rédigé :

> *« III.- Les autorisations et avis de l'architecte des bâtiments de France au titre de l'article L. 621-31 et L. 621-32 du présent code font l'objet d'une publication au bulletin mentionné à l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale en diffuse un, ainsi que sur le site internet du ministère chargé de la culture. »*

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Une entrée en vigueur légèrement différée d'un ou deux mois peut être prévue afin que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et le ministère chargé de la culture puissent organiser les modalités de publicité des avis.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

Ce dispositif améliore la clarté de la règlementation tenant aux architectes des bâtiments de France en garantissant une transparence dans les avis rendus et une meilleure connaissance et compréhension des avis par les acteurs économiques.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Ce dispositif ne comporte aucun risque d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Le juge pourra utiliser la base de données des publications des avis afin de connaître la position de l'architecte des bâtiments de France dans un périmètre donné.

Cet outil permettra au juge de mieux apprécier un avis qui serait contesté sur le terrain de l'erreur manifeste d'appréciation au motif qu'il n'aurait pas été rendu sur un pied d'égalité dans le temps et l'espace avec d'autres avis déjà rendus.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Ce dispositif n'aura aucune incidence sur le contentieux.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Ce dispositif n'aura aucune incidence sur les délais de jugement.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Ce dispositif permettra aux pétitionnaires de mieux anticiper la position de l'architecte des bâtiments de France lors de la préparation des projets immobiliers et facilitera donc l'élaboration des programmes immobiliers en adéquation avec les contraintes tenant aux monuments historiques.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Indirectement il facilitera la réalisation des programmes immobiliers dans les secteurs soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

Ce nouveau dispositif permettra aux collectivités de mieux connaître les exigences des architectes des bâtiments de France notamment au stade de la préparation d'un dossier de permis de construire lorsqu'un pétitionnaire interroge la Commune sur les aspects architecturaux à respecter.

De même, les exigences des architectes des bâtiments de France seront mieux appréciées lors de l'instruction des dossiers des permis de construire et pour la Commune elle-même lorsqu'elle est pétitionnaire d'une demande de permis de construire pour un projet communal.

b. À l'effet des acteurs économiques

Le nouveau dispositif permettra aux acteurs économiques de mieux connaître les exigences des architectes des bâtiments de France et donc d'anticiper davantage la prise en compte des monuments historiques.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

La mesure n'aura pas d'incidence directe sur l'instruction des dossiers.

Néanmoins, comme cela a déjà été précisé, le juge pourra utiliser la base de données des publications des avis afin de connaître la position de l'architecte des bâtiments de France dans un périmètre donné.

Cet outil permettra au juge de mieux apprécier un avis qui serait contesté sur le terrain de l'erreur manifeste d'appréciation au motif qu'il n'aurait pas été rendu sur un pied d'égalité dans le temps et l'espace avec d'autres avis déjà rendus.

c.2. *À l'effet des avocats*

Ce dispositif n'aura aucune incidence pour les avocats.

d. A l'effet des citoyens

Les citoyens auront une meilleure connaissance et compréhension des avis des architectes des bâtiments de France.

Garantir la publicité des actes des architectes des bâtiments de France – Meilleure connaissance, compréhension, diffusion et appropriation des avis des ABF (ARTICLE 9)		
Dispositif retenu	L'article L. 621-32 du code du patrimoine est complété par un alinéa III.	
Objectif poursuivi	Meilleure connaissance, compréhension, diffusion et appropriation des avis des ABF.	
Intelligibilité et clarté	Ce dispositif améliore la clarté de la règlementation tenant aux architectes des bâtiments de France en garantissant une transparence dans les avis rendus.	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucune incidence
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucune incidence
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	La jurisprudence pourra mieux appréhender la position de l'architecte des bâtiments de France dans un secteur donné.
	Incidences sur le nombre de jugements	Aucune incidence
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune incidence
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Ce dispositif permettra d'anticiper la position de l'architecte des bâtiments de France lors de la préparation des projets immobiliers et facilitera l'élaboration des programmes immobiliers en adéquation avec les contraintes tenant aux monuments historiques.	
Incidences macroéconomiques	Le dispositif facilitera la réalisation des programmes immobiliers dans les secteurs soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Ce nouveau dispositif facilitera l'instruction des demandes de permis de construire.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Ce nouveau dispositif permettra aux acteurs économiques de mieux connaître les exigences des architectes des bâtiments de France.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Les citoyens auront une meilleure connaissance et compréhension des avis des architectes des bâtiments de France.	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 10 DE LA PROPOSITION DE LOI

EXPÉRIMENTER LA MUTUALISATION DES PLACES DE STATIONNEMENT ADAPTÉES AUX PERSONNES HANDICAPÉES – MUTUALISER LES PLACES DE STATIONNEMENTS HANDICAPÉS DANS LES COMMUNES DE MOINS DE 2 000 HABITANTS (ARTICLE 10)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

La mise en œuvre des normes relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées, en particulier dans les établissements recevant du public (ERP), est un sujet de préoccupation récurrent pour les élus et, plus largement, pour les acteurs locaux.

Si l'objectif d'accessibilité universelle, tel qu'il a été affirmé notamment par la loi n°2005-102 du 11 février 2005, est unanimement partagé, il peut achopper, en fonction des circonstances locales, sur des difficultés d'application parfois inextricables.

Ce constat a été rappelé par la plupart des travaux consacrés à la simplification des normes. À titre d'illustration, les normes relatives à l'accessibilité étaient citées parmi les *« matières sur lesquelles mettre l'accent en priorité »* par quatre commissions du Sénat (Affaires économiques, Affaires sociales, Lois et Finances) dans le rapport de Claude Belot sur la maladie de la norme de 2011[1], et comme *« la première préoccupation des collectivités territoriales »* dans le rapport d'Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales la même année[2]. Plus récemment, ces normes étaient même qualifiées de *« centre de coûts »* par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, dans leur rapport sur la lutte contre l'inflation normative de 2013[3].

Le groupe de travail a pu, à son tour, prendre la mesure des préoccupations et des attentes issues du terrain à ce sujet. La question des normes de construction, dont celles afférentes à l'accessibilité, a ainsi été identifiée comme le second secteur nécessitant d'être simplifié par 12,35% des répondants à la consultation nationale proposé par lui.

---

[1] *Sénat, Rapport d'information n°317 (2010-2011) de Claude Belot fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, déposé le 16 février 2011, p. 18.*
[2] *Éric Doligé, Rapport de la mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, juin 2011, p.8.*
[3] *Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, mars 2013, p.10.*

C'est pourquoi le Groupe de travail a souhaité autoriser une expérimentation législative portant sur les conditions de mise en accessibilité des parcs de stationnement automobile de certains ERP.

En l'état actuel du droit, les parcs de stationnement automobile ouverts au public et dépendant d'un ERP, qu'ils soient intérieurs ou extérieurs, doivent comporter une ou plusieurs places adaptées pour les personnes handicapées et réservées à leur usage, dans la proportion minimale de 2% du nombre total de places (article 3 de l'arrêté du 1er août 2006).

Or, cette obligation étant appliquée établissement par établissement, il n'est pas possible à plusieurs propriétaires ou exploitants d'ERP de s'y conformer en coordonnant leurs efforts et, ainsi, en mutualisant les coûts, quand bien même leurs établissements seraient situés à proximité immédiate les uns des autres.

C'est la raison pour laquelle Jean-Pierre Vial avait proposé, dans son rapport consacré à l'accessibilité aux personnes handicapées de 2014, d'*« expérimenter une mutualisation des obligations »*[1]. Cette proposition avait d'ailleurs reçu l'appui de 72,6% des répondants à la consultation en ligne conduite par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation à l'occasion du Congrès des Maires 2014, qui avaient répondu positivement à une question portant sur l'opportunité d'expérimenter une formule de mise en accessibilité à l'échelle du territoire, et non établissement par établissement ou équipement par équipement.

Dans ce contexte, **le présent article permet au maire [ou au Préfet], dans le cadre d'une expérimentation législative d'une durée de deux ans, d'autoriser les propriétaires ou les exploitants de certains ERP à mutualiser les places adaptées aux personnes handicapées devant être installées dans leurs parcs de stationnement respectifs.**

Afin de répondre aussi précisément que possible aux difficultés observées localement, l'expérimentation serait réservée à certains ERP.

Tout d'abord, **elle ne concernerait que les ERP situés dans les communes de moins de 2000 habitants**, dans la mesure où ce sont les petites communes qui concentrent l'essentiel des difficultés techniques et budgétaires en matière d'accessibilité. Au total, cette expérimentation pourrait bénéficier à 31 470 communes et 24,3% de la population, selon des chiffres publiés par le ministère de l'Intérieur en 2015[2].

Une autre condition limiterait cette expérimentation aux ERP dont les accès seraient distants de cinquante mètres au plus, afin de garantir que sa mise en place n'engendre pas de longs déplacements et, partant, un risque de fatigabilité, pour les personnes handicapées.

---

[1] *Sénat, Rapport d'information n°454 (2013-2014) de Jean-Pierre Vial fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, déposé le 15 avril 2014, p.32.*
[2] *Ministère de l'Intérieur, Les collectivités locales en chiffres, 2015, p.8.*

Parce que l'effort de simplification ne peut aboutir sans l'ensemble des parties prenantes, **l'expérimentation associerait étroitement les associations de personnes handicapées.** En effet, l'autorisation du maire [ou du Préfet] serait délivrée en amont après avis simple de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA).

Au terme de cette expérimentation législative, une évaluation serait réalisée par le Gouvernement, dont les conclusions seraient présentées dans le cadre du rapport d'évaluation devant être remis au Parlement avant le 31 décembre 2018, en application de l'article 10 de la loi n°2015-988 du 5 août 2015 ratifiant l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014.

2. Article impacté

Article L. 111-7-3 du code de la Construction et de l'Habitation.

3. Dispositif retenu

Après l'article L111-7-3 de la section 3 du chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code de la Construction et de l'Habitation, il est inséré un article L111-7-3-1 ainsi rédigé :

> *« Article L111-7-3-1 – I. – À titre expérimental et pour une durée de deux ans, sont soumis aux dispositions du présent article les établissements recevant du public :*
> *1° qui sont implantés dans une commune de moins de 2000 habitants ;*
> *2° et dont les entrées principales sont distantes de cinquante mètres au plus.*
>
> *II. – Le maire, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, peut autoriser les propriétaires ou exploitants d'établissements recevant du public, tels que définis au I, à répartir entre leurs parcs de stationnement automobile respectifs les places qui doivent être adaptées aux personnes handicapées et réservées à leur usage. Il intègre à cette répartition les places qui doivent être adaptées dans les parcs de stationnement automobile des établissements recevant du public appartenant à la commune. Le nombre de ces places est calculé sur la base du nombre de places prévues pour le public dans l'établissement ayant l'effectif maximal du public le plus important.*
>
> *[ou II – Le représentant de l'État dans le département, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, peut autoriser les propriétaires ou exploitants d'établissements recevant du public, tels que définis au I, à répartir entre leurs parcs de stationnement automobile respectifs les places qui doivent être adaptées aux personnes handicapées et réservées à leur usage. Le nombre de ces places est calculé sur la base du nombre de places prévues pour le*

public dans l'établissement ayant l'effectif maximal du public le plus important.]

III. – Le Gouvernement dresse le bilan de l'ensemble des expérimentations mises en œuvre au titre du présent article, dans le cadre du rapport mentionné au I de l'article 10 de la loi n°2015-988 du 5 août 2015. »

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Ce dispositif ne nécessite pas de mise en vigueur différée.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

Afin d'améliorer son intelligibilité, ce dispositif pourrait confier la délivrance de l'autorisation à la même autorité que celle prévue par le droit commun.

En effet, l'autorisation d'ouvrir un ERP s'impose au moment de la construction ou au cours de l'exploitation.

Au moment de la construction et lors de travaux nécessitant un permis de construire projetant les aménagements intérieurs, l'article L.425-3 du code de l'Urbanisme dispose que le permis de construire tient d'autorisation après avis de l'autorité administrative compétente.

En l'absence de travaux soumis à un permis de construire ou de demande de permis de construire ne projetant pas les aménagements intérieurs, une autorisation doit être demandée au titre de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que :

« *Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public ne peuvent être exécutés qu'après autorisation délivrée par l'autorité administrative qui vérifie leur conformité aux règles prévues aux articles L. 111-7, L. 123-1 et L. 123-2. Lorsque ces travaux sont soumis à permis de construire, celui-ci tient lieu de cette autorisation dès lors que sa délivrance a fait l'objet d'un accord de l'autorité administrative compétente mentionnée à l'alinéa précédent. Toutefois, lorsque l'aménagement intérieur d'un établissement recevant du public ou d'une partie de celui-ci n'est pas connu lors du dépôt d'une demande de permis de construire, le permis de construire indique qu'une autorisation complémentaire au titre de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation devra être demandée et obtenue en ce qui concerne l'aménagement intérieur du bâtiment ou de la partie de bâtiment concernée avant son ouverture au public.* »

L'article R.111-19-13 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les autorités compétentes sont le Maire et le Préfet au nom de l'État :

> *« L'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant le public prévue à l'article L. 111-8 est délivrée au nom de l'État par :*
>
> *a) Le préfet, lorsque celui-ci est compétent pour délivrer le permis de construire ou lorsque le projet porte sur un immeuble de grande hauteur ;*
> *b) Le maire, dans les autres cas.*

À mon sens, le législateur pourrait reprendre la formulation de l'article L. 111-8 précisant que « *l'autorisation est délivrée par l'autorité administrative qui vérifie sa conformité aux règles prévues aux articles L. 111-7,…(…) »*

> *« L'autorité administrative qui vérifie leur conformité aux règles prévues aux articles L. 111-7, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, peut autoriser les propriétaires ou exploitants d'établissements recevant du public, tels que définis au I, à répartir entre leurs parcs de stationnement automobile respectifs les places qui doivent être adaptées aux personnes handicapées et réservées à leur usage. Il intègre à cette répartition les places qui doivent être adaptées dans les parcs de stationnement automobile des établissements recevant du public appartenant à la commune. Le nombre de ces places est calculé sur la base du nombre de places prévues pour le public dans l'établissement ayant l'effectif maximal du public le plus important. »*

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Le caractère expérimental du dispositif est conforme à l'article 37-1 de la Constitution qui prévoit qu'une loi peut comporter des dispositions à caractère expérimental dès que l'objet et la durée est limitée, ce qui permet de déroger au principe d'égalité devant la loi (Cf. dans ce sens CC, 15 novembre 2007, n°2007-557 DC § 9).

En l'occurrence, la proposition de loi prévoit bien un objet et une durée limitée en précisant que la disposition s'applique pour une durée de deux ans pour les établissements recevant du public implantés dans une commune de moins de 2 000 habitants et dont les entrées principales sont distantes de cinquante mètres au plus.

Cette disposition est conforme à la Constitution.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Ce dispositif n'aura pas d'incidence sur la jurisprudence.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux.

Ce dispositif n'aura pas d'incidence sur le nombre de contentieux.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Ce dispositif n'aura pas d'incidence sur les délais de jugement.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Ce dispositif peut faciliter indirectement la rénovation et la création d'EPR au sein des petites communes et leur réalisation.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Cette mesure, qui bénéficiera aux 31 470 communes de moins de 2 000 habitants, aura un impact financier significatif sur les budgets des petites et très petites communes, et impliquera une réduction des dépenses non négligeable, qui peut être évaluée à plusieurs millions d'euros au niveau national sur la base forfaitaire d'une économie d'une place par commune à hauteur minimum de 1 000 €.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

Dans chacune des 31 470 communes de moins de 2 000 habitants, ce dispositif redonnera une souplesse pour l'aménagement des aires de stationnement handicapé en adéquation avec le faible nombre d'ERP au sein des petites communes.

b. À l'effet des acteurs économiques

Les acteurs économiques qui souhaiteront réaliser un ERP au sein de petites communes pourront également bénéficier du dispositif, ce qui peut faciliter leur implantation en milieu rural.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

Ce dispositif n'aura pas d'incidence sur les juges.

c.2. *À l'effet des avocats*

Ce dispositif n'aura pas d'incidence sur les avocats.

d. À l'effet des citoyens

L'objectif d'accessibilité universelle n'est pas remis en cause par le dispositif dès lors qu'il ne peut être mis en œuvre que sur les entrées principales distantes de cinquante mètre au plus.

Ce critère permet également de garantir que sa mise en œuvre n'engendre pas de longs déplacements pour les personnes handicapées.

Expérimenter la mutualisation des places de stationnement adaptées aux personnes handicapées – Mutualiser es places de stationnements handicapés dans les communes de moins de 2 000 habitants (ARTICLE 10)		
Dispositif retenu	Article L. 111-7-3 du code de la construction et de l'habitation.	
Objectif poursuivi	Mutualiser les places de stationnements handicapés dans les communes de moins de 2 000 habitants.	
Intelligibilité et clarté	Le dispositif est intelligible et clair.	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Aucune incidence
	Incidences sur le nombre de jugements	Aucune incidence
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune incidence
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Incidence mineure	
Incidences macroéconomiques	Incidence significative pour les communes de moins de 2 000 habitants – réduction du coût de création des places de stationnement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Redonne une souplesse pour l'aménagement des aires de stationnement handicapé en adéquation avec le faible nombre d'ERP au sein des petites communes.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Faciliter l'implantation d'ERP en milieu rural.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	L'objectif d'accessibilité universelle est garanti par les conditions de mise en œuvre du dispositif.	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 11 DE LA PROPOSITION DE LOI

CLARIFIER LES CONDITIONS DE CONSTRUCTION D'EXTENSIONS OU D'ANNEXES EN ZONES AGRICOLES – EVITER UNE INTERPRÉTATION RESTRICTIVE DE L'ARTICLE L. 151-12 DU CODE DE L'URBANISME (ARTICLE 11)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

Cet article vise à **clarifier la rédaction de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme** :

- pour éviter que, par une interprétation restrictive, les services instructeurs considèrent que la délimitation d'une zone d'implantation concerne non seulement les annexes mais aussi les extensions aux constructions existantes ;

- pour indiquer que les dispositions du règlement sont soumises à l'avis de la CDPENAF à l'occasion d'une modification.

2. Article impacté

Les deux derniers alinéas de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme :

> *« Le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.*
>
> *Les dispositions du règlement prévues au présent article sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. »*

3. Dispositif retenu

Les deux derniers alinéas de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme sont ainsi rédigés :

> *« Le règlement précise les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Dans le cas des annexes, il précise également leur zone d'implantation.*

« Lorsque le plan local d'urbanisme est modifié pour comporter les dispositions mentionnées au deuxième alinéa, ces dernières sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime. »

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Il est préconisé une entrée en vigueur immédiate du nouveau dispositif proposé.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

La nouvelle rédaction de l'article L. 151-12 résultant de l'article 11 de la proposition de loi entraîne une plus grande clarté de l'ensemble du dispositif. L'article L. 151-12, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, manquait de lisibilité quant aux conditions de construction d'extensions ou d'annexes en zone agricole.

La modification de l'article permet de clarifier l'exigence de la condition de la délimitation d'une zone d'implantation qui ne concerne que les annexes, et la soumission à l'avis de la CDPENAF qui n'est exigé que lors d'une modification du PLU pour intégrer ces dispositions. Cette modification rend ainsi le dispositif plus cohérent et plus intelligible.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Cette mesure n'entraîne aucun risque d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Cette mesure n'aura aucune incidence sur la jurisprudence.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux.

La modification de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme évitera des recours qui pourraient être introduits en raison d'une interprétation incertaine desdites dispositions.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Cette mesure n'aura aucune incidence sur les délais de jugement.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Cette mesure n'aura aucune incidence sur les délais de réalisation des projets.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Le dispositif ne devrait pas entraîner un effet significatif au niveau macro-économique.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

Cette modification sera très favorable aux collectivités territoriales, dans la mesure où elle permet de fixer un cadre juridique clair sur les conditions requises pour autoriser des extensions ou des annexes en zones agricoles, naturelles ou forestières.

b. À l'effet des acteurs économiques

Cette modification n'entraine aucun effet significatif à l'égard des acteurs économiques, si ce n'est plus de clarté sur les conditions pour construire des extensions ou des annexes en zones agricoles, naturelles ou forestières.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

La mesure sera relativement neutre quant à la charge de travail des magistrats. Cependant, la modification de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme en permet une lecture plus logique.

c.2. *À l'effet des avocats*

La mesure proposée n'entraîne pas d'effet significatif à l'égard des avocats.

d. À l'effet des citoyens

Cette modification entraîne une lecture plus claire de la norme d'urbanisme pour les citoyens.

Clarifier les conditions de construction d'extensions ou d'annexes en zones agricoles – Éviter une interprétation restrictive de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme (ARTICLE 11)		
Dispositif retenu	- Nouvelle rédaction de l'alinéa 2 de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme pour préciser que la délimitation d'une zone d'implantation concerne seulement les annexes. - Nouvelle rédaction de l'alinéa 3 de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme pour indiquer que les dispositions du règlement sont soumises à l'avis de la CDPENAF à l'occasion d'une modification.	
Objectif poursuivi	Clarification des conditions de construction d'extensions ou d'annexes en zones agricoles.	
Intelligibilité et clarté	Article précis	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Aucune
	Incidences sur le nombre de jugements	Aucune
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Aucun effet significatif	
Incidences macroéconomiques	Aucun effet significatif	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Meilleure lisibilité de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Meilleure lisibilité de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Meilleure lisibilité de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 12 DE LA PROPOSITION DE LOI

ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES DE TRAVAUX EN SITE CLASSÉ EN CAS D'URGENCE – AUTORISER UNE ACTION RAPIDE DES MAIRES EN SITE CLASSÉ EN CAS DE SITUATION D'URGENCE (ARTICLE 12)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

En cas d'urgence (falaises dangereuses nécessitant des travaux ; afflux de population soudain nécessitant des constructions…), les maires se trouvent démunis pour faire des travaux en site classé, surtout lorsque ceux-ci nécessitent la consultation de la commission nationale. En effet, les délais précisés par voie réglementaire pour obtenir une autorisation spéciale sont excessivement longs en cas d'urgence.

Pour effectuer leurs travaux en urgence, les maires n'ont alors bien souvent que deux choix :

- 1) Attendre la visite des services instructeurs et les réunions des commissions compétentes en prenant le risque d'un accident ;

- 2) Faire les travaux et prendre le risque d'une régularisation impossible car ils n'auraient pas eu le temps de recevoir les éventuelles prescriptions à suivre.

Ces deux écueils sont susceptibles de générer, chacun de leur côté, des risques de contentieux.

Dans le cadre de difficultés particulières, la pratique administrative admet parfois des régularisations a posteriori. Lorsqu'il ressort d'éléments sérieux qu'il existe un danger à la fois grave et imminent exigeant une intervention urgente, une régularisation après coup n'est en effet pas nécessairement annulée par le juge (*ex. : CE n°00238 du 17/11/78 : La circonstance qu'un arrêté préfectoral prescrivant des travaux en vue de rétablir le cours normal d'une rivière soit intervenu après l'exécution d'office, en raison de l'urgence, d'une partie de ces travaux, ne l'entache pas de détournement de pouvoir.).* Mais en l'absence de texte législatif clair, tous actes ou travaux du maire pris dans ces circonstances peuvent facilement être contestés devant le juge, ce qui entraîne une procédure contentieuse lourde, longue et, malgré tout, incertaine, avec des cas de jurisprudence où la notion d'urgence ou de «circonstances exceptionnelles »n'a pas été retenue (CE n°359799).

L'objectif des deux premiers paragraphes est de créer par voie législative une procédure accélérée en cas d'urgence afin d'éviter de s'en remettre à la jurisprudence et de consacrer par la loi des procédures *ad hoc* dans ces cas bien particuliers, notamment en matière de demandes d'autorisation ou de consultations obligatoires. **Le premier paragraphe réduit de 4 à 1 mois le délai d'information préalable de l'administration en cas de travaux en sites inscrits**. **Le deuxième paragraphe lève l'interdiction de travaux en cas d'urgence sur les sites inscrits en cours de classement**.

Le troisième paragraphe invite le Gouvernement à prendre les dispositions règlementaires nécessaires pour créer une procédure accélérée dans les cas d'urgence de modification de l'état des monuments naturels et sites classés.

L'objectif est de pouvoir obtenir l'autorisation spéciale de travaux en sites classés dans un délai compatible avec l'urgence signalée et dûment justifiée par le maire. Le dispositif ne remet pas en cause les précisions de délais apportés à juste titre par le décret n°2015-836, mais invite le pouvoir réglementaire à prévoir un dispositif accéléré en cas d'urgence. En effet, les délais précisés avant que naissent des décisions implicites de rejet ou des avis réputés favorables, ne sont pas compatibles avec des cas d'urgence. Même si ces cas sont par nature rares, une procédure plus rapide et plus simple devrait pouvoir compléter efficacement le dispositif créé par le décret n°2015-836. Par ailleurs, ces adaptations permettront une meilleure compréhension des enjeux de protection des sites classés en sécurisant juridiquement les travaux effectués tout en limitant les risques d'atteinte à la qualité environnementale des sites concernés.

2. Article impacté

Dernier alinéa de l'article L. 341-1 du code de l'environnement :

> *« L'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention. »*

Article L. 341-7 du code de l'environnement :

> *« À compter du jour où l'administration chargée des sites notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site son intention d'en poursuivre le classement, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de douze mois, sauf autorisation spéciale et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions. Lorsque l'identité ou le domicile du propriétaire sont inconnus, la notification est valablement*

faite au maire qui en assure l'affichage et, le cas échéant, à l'occupant des lieux. »

Article L. 341-10 du code de l'environnement :

« Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale. »

3. Dispositif retenu

Le livre III du code de l'environnement est ainsi modifié :

I. – Le dernier alinéa de l'article L. 341-1 du code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En cas d'urgence justifiée par la sécurité, la continuité du service public ou la sauvegarde des personnes ou des biens, ou en cas de force majeure, ce délai est réduit à un mois. »

II. – Le premier alinéa de l'article L. 341-7 du code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En cas d'urgence justifiée par la sécurité, la continuité du service public ou la sauvegarde des personnes ou des biens, ou en cas de force majeure, cette interdiction n'est pas applicable »

III. – L'article L. 341-10 du code de l'environnement est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les délais fixés réglementairement pour obtenir cette autorisation spéciale sont adaptés en cas d'urgence justifiée par la sécurité, la continuité du service public ou la sauvegarde des personnes ou des biens, ou en cas de force majeure. »

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Il est préconisé une entrée en vigueur immédiate du nouveau dispositif proposé.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

Le dispositif proposé est d'une très grande clarté.

L'objectif poursuivi est de créer une procédure accélérée pour faire des travaux en site classé en cas d'urgence.

En vue d'atteindre cet objectif d'une grande intelligibilité, l'article de la proposition de loi met en place un dispositif clair et simple.

La modification des articles L. 341-1 et L. 341-7 du code de l'environnement vise à créer des procédures ad hoc dans le cas très particulier où une situation d'urgence nécessiterait la réalisation de travaux dans des sites classées.

La modification de l'article L. 341-10 du code de l'environnement vise à réduire les délais pour obtenir une autorisation spéciale de réaliser des travaux dans un site classé, en cas de situation d'urgence caractérisée.

En autorisant des procédures plus rapides en cas de situation d'urgence, les nouvelles dispositions permettent d'éviter aux communes de se retrouver dans des situations de risques contentieux dès lors qu'elles seraient intervenues en site classé sans suivre la procédure requise, ou de risque d'accident en attente des autorisations.

En effet, le système antérieur, qui ne prévoyait pas de procédure spécifique pour une intervention sur site classé en cas de situation d'urgence, plaçait les maires dans des situations d'illégalité.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Il n'existe aucun risque d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Le dispositif est relativement neutre sur la jurisprudence.

Cependant, les nouvelles dispositions permettent une interprétation claire de la possibilité de travaux sur les sites classés et de la notion d'urgence.

En effet, le juge n'aura plus à examiner la régularité de l'intervention d'un maire sur un site classé si la situation d'urgence est caractérisée.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Les nouvelles dispositions permettent de régulariser la situation sujette à contentieux, en autorisant les maires à réaliser des travaux en sites classés dans des délais plus courts en cas de situation d'urgence avérée.

Les nouvelles dispositions rendent donc cette intervention régulière, à condition que l'urgence justifiée par la sécurité, la continuité du service public ou la sauvegarde des personnes ou des biens soit prouvée. Ce qui aura pour effet d'éviter des recours en cas de travaux sur site classé, et des incertitudes quant à l'issue du contentieux.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Le nouveau dispositif ne devrait pas avoir de véritables incidences sur les délais de jugement, puisque le juge administratif continuera à contrôler la légalité des travaux en site classé, ainsi que la condition d'urgence.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Cette mesure n'aura aucune incidence sur les délais de réalisation des projets.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Le dispositif ne devrait pas entraîner un effet significatif au niveau macro-économique.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

Le nouveau dispositif aura des effets très positifs à l'égard des collectivités territoriales, et est essentiel notamment pour les communes.

En effet, le code de l'environnement ne permettait pas aux communes d'intervenir rapidement sur les sites classés en cas de situation d'urgence.

Les nouvelles dispositions proposées répondent à cette difficulté en autorisant les communes à réaliser des travaux dans des délais plus courts, et ceux de manière régulière, sur les sites classés dans l'hypothèse d'une situation d'urgence.

b. À l'effet des acteurs économiques

La mesure sera relativement neutre quant aux acteurs économiques.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

La mesure sera relativement neutre quant à la charge de travail des magistrats.

Cependant, les nouvelles dispositions apportent un cadre juridique clair à l'intervention des communes en site classé en cas de situation d'urgence caractérisée.

c.2. *À l'effet des avocats*

La mesure n'entraîne pas d'effet significatif à l'égard des avocats.

d. À l'effet des citoyens

Le nouveau dispositif aura des effets très positifs à l'égard des citoyens, dès lors qu'il permet de réaliser des travaux plus rapidement afin de sécuriser des sites classés qui présenteraient des risques pour la sécurité publique.

Accélérer les procédures de travaux en site classé en cas d'urgence – Autoriser une action rapide des maires en site classé en cas de situation d'urgence (ARTICLE 12)		
Dispositif retenu	- Réduction des délais en cas de demandes d'autorisation ou de consultations obligatoires pour réaliser des travaux en site classé dans l'hypothèse d'une situation d'urgence. - Procédure accélérée en cas d'urgence de modification des sites classés.	
Objectif poursuivi	Création de procédures exceptionnelles pour permettre aux communes d'intervenir rapidement en cas de situation d'urgence en site classé.	
Intelligibilité et clarté	Les nouvelles dispositions sont d'une très grande clarté.	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucune
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucune
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Les nouvelles dispositions fixent un cadre juridique clair pour l'intervention des communes en site classé en cas de situation d'urgence.
	Incidences sur le nombre de jugements	Réduction des recours en cas de travaux en site classé
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Aucun	
Incidences macroéconomiques	Aucun	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Régularisation en amont de l'intervention rapide des communes en site classé en cas de situation d'urgence.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Aucun	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Sécurisation rapide de sites classés	

FICHE D'IMPACT DE L'ARTICLE 13 DE LA PROPOSITION DE LOI

RATIONALISER LES CONDITIONS D'ÉLABORATION D'UN PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL – SUPPRESSION DE LA VERSION SIMPLIFIÉE COMME ÉLÉMENT DÉCLENCHEUR DE LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PLUI (ARTICLE 13)

I. Dispositif retenu

1. Exposé des motifs de la proposition de loi

En application de la rédaction actuelle de l'article L.153-2 du code de l'urbanisme, quand une commune fait partie d'une intercommunalité qui possède la compétence PLU, l'enclenchement d'une révision simplifiée du Plu de cette commune déclenche automatiquement l'élaboration d'un PLU intercommunal.

Ainsi, un changement finalement assez minime des règles d'urbanismes sur le territoire d'une commune peut faire donc passer toute une intercommunalité au PLU intercommunal.

Exemples typique : le droit actuel prévoit qu'une révision simplifiée est nécessaire en cas d'installation d'un équipement collectif en zone A ou N lorsque cet équipement compromet l'activité agricole, pastorale et forestière exercée sur le terrain d'assiette.

Par conséquent, cette révision simplifiée qui n'a pas d'autre but que réduire une zone agricole de quelques centaines de mètres carrés, oblige une intercommunalité entière, de plusieurs dizaines d'habitants ou plus, à engager l'élaboration d'un PLU intercommunal.

Il y a donc une disproportion manifeste entre le fait générateur et la conséquence.

Le passage à un PLU intercommunal doit résulter d'une décision forte et non pas d'un événement incident minime.

Conséquence supplémentaire du droit actuel dans notre : le projet d'installation de l'équipement collectif serait bloqué pour plusieurs années, le temps d'élaborer le PLU intercommunal.

L'article proposé propose donc que la révision simplifiée d'un PLU communal ne soit pas un motif de passage au PLU intercommunal.

2. Article impacté

Article L153-2 du code de l'Urbanisme :

> *L'établissement public de coopération intercommunale compétent engage une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité de son territoire lorsqu'il le décide et, au plus tard, lorsqu'il révise un des plans locaux d'urbanisme applicables dans son périmètre »*

et article L153-34 du code de l'Urbanisme :

> *« Lorsque la révision a uniquement pour objet de réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière, une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou est de nature à induire de graves risques de nuisance, sans qu'il soit porté atteinte aux orientations définies par le plan d'aménagement et de développement durables, le projet de révision arrêté fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou de la commune, et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9.*
>
> *Le maire de la ou des communes intéressées par la révision est invité à participer à cet examen conjoint). »*

3. Dispositif retenu

L'article L.153-2 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

> *« La disposition prévue au premier alinéa ne s'applique lorsque la révision est menée selon la procédure prévue à l'article L.153-34. »*

4. Modalités d'entrée en vigueur (immédiate, différée ou avec un droit d'option)

Il est préconisé une entrée en vigueur du nouveau dispositif proposé un mois après la publication de la loi au Journal Officiel.

II. Analyses des impacts à court, moyen et long terme

A. Analyse au regard des critères d'intelligibilité et de clarté

Cette disposition est d'une grande clarté.

Comme l'avait magistralement affirmé Portalis : *« Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus »* (Où la loi ne distingue pas, il n'y a pas lieu à distinguer).

L'article L. 153-2 du code de l'Urbanisme, dans sa rédaction actuelle, vise toutes les révisions des PLU applicables dans le périmètre de l'EPCI.

Par conséquent, le dispositif s'applique également en cas de révision simplifiée.

Or, comme le souligne, à juste titre, l'exposé des motifs de la proposition de loi, la disproportion est manifeste entre le fait générateur (la révision simplifiée) et la conséquence (le déclenchement d'une procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme intercommunal.

B. Analyse au regard de la sécurité juridique

1. Analyse au regard des risques d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité

Le dispositif n'entraine aucun risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité.

2. Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement

2.1. Incidences sur la jurisprudence

Le dispositif proposé n'a pas d'incidence sur la jurisprudence.

2.2. Incidences sur le nombre de contentieux

Le dispositif n'entrainera ni une augmentation ni une diminution du nombre de contentieux.

2.3. Incidences sur les délais de jugement

Le dispositif n'entrainera pas de réduction des délais de jugement.

C. Analyse des effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets

Le dispositif entrainera une réduction substantielle des délais de réalisation de certains projets, lorsqu'ils nécessitent une révision préalable simplifiée du plan local d'urbanisme.

Actuellement, pour toutes les opérations qui peuvent entrer dans le champ d'application de l'article L. 153-34 du code de l'Urbanisme, c'est-à-dire, celles qui entrainent une réduction d'un espace boisé classé d'une zone

agricole ou d'une zone naturelle et forestière…, le dispositif oblige alors l'EPCI compétent à engager une procédure d'adoption d'un PLU intercommunal, lequel nécessite un délai de deux à trois années pour aboutir. Le PC ne peut être délivré qu'à l'issue de la procédure de révision du PLU intercommunal. En revanche, la mise en œuvre d'une simple procédure de révision simplifiée nécessite six mois environ.

C'est donc un gain de deux ans pour la réalisation de certains projets, que permettra l'application du nouveau dispositif de simplification.

D. Analyse des incidences macro et micro économiques du dispositif

1. Analyse macroéconomique

Compte tenu du champ limité de la procédure de la révision simplifiée édicté par l'article L. 153-34, le dispositif de simplification proposé ne devrait pas avoir d'effet macroéconomique.

2. Analyse microéconomique

a. À l'effet des collectivités territoriales

Le dispositif bénéficiera également aux collectivités territoriales, dans la mesure où le dispositif pourra également s'appliquer à des équipements collectifs réalisés sous la maitrise d'ouvrage d'une collectivité territoriale.

b. À l'effet des acteurs économiques

Le dispositif a des effets très favorables sur les acteurs économiques concernés, puisqu'il permettra à l'opérateur de déposer son permis de construire dans des délais beaucoup plus courts, sans avoir à attendre que l'EPCI compétent adopte un PLUI.

Le gain de temps escompté peut être évalué à deux ans, dans la mesure où la procédure d'élaboration d'une PLUi nécessite un délai moyen de deux à trois ans, alors qu'une procédure de révision simplifiée d'un PLU peut aboutir dans un délai de six mois.

c. À l'effet des acteurs juridiques en particulier

c.1. *À l'effet des juges*

Le dispositif n'a aucun impact à l'égard des juges.

c.2. *À l'effet des avocats*

Le dispositif n'a aucun impact à l'égard des avocats.

d. À l'effet des citoyens

Le dispositif aura un impact positif à l'égard des citoyens lorsque les constructions nécessitent une révision simplifiée sur un territoire communal faisant partie d'une intercommunalité.

Rationaliser les conditions d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal – Suppression de la version simplifiée comme élément déclencheur de la procédure d'élaboration du PLUi (ARTICLE 13)		
Dispositif retenu	L'article L.153-2 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé : *« La disposition prévue au premier alinéa ne s'applique lorsque la révision est menée selon la procédure prévue à l'article L.153-34. »*	
Objectif poursuivi	Rationaliser les conditions d'amélioration d'un plan local d'urbanisme intercommunal.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif très clair et intelligible	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Absence d'effet sur la jurisprudence
	Incidences sur le nombre de jugements	Absence d'effet sur le nombre de jugements
	Incidences sur les délais de jugement	Absence d'effet sur les délais de jugement
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Le dispositif entrainera une réduction substantielle des délais de réalisation de certains projets, lorsqu'ils nécessitent une révision préalable simplifiée du plan local d'urbanisme. Le gain de temps peut être estimé à deux ans.	
Incidences macroéconomiques	Absence d'effet macroéconomique	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Impact positif à l'égard des collectivités territoriales lorsqu'elles réalisent des équipements collectifs nécessitant la réduction d'un espace boisé ou d'une zone naturelle ou forestière.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Le dispositif a des effets très favorables sur les acteurs économiques concernés, puisqu'il permettra à l'opérateur de déposer son permis de construire dans des délais beaucoup plus courts, sans avoir à attendre que l'EPCI compétent adopte un PLUI.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet positif, à l'égard des citoyens, en raison de la réduction des délais de réalisation de certains projets, lorsque les constructions nécessitent une révision simplifiée sur un territoire communal faisant partie d'une intercommunalité.	

Deuxième partie

Récapitulatif des tableaux joints à chaque fiche d'impact

Fiche d'impact de l'article 1A

Accélérer les procédures d'instruction et de jugement Cristallisation d'office des moyens par le juge		
Dispositif retenu	L'article L.600-5 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée : *« Le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager [ou une déclaration préalable ?] peut d'office fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. »*	
Objectif poursuivi	Accélérer les procédures d'instruction et de jugement.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif d'une grande clarté	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Absence d'incidence sur la jurisprudence
	Incidences sur le nombre de jugements	Absence d'impact sur le nombre de jugements
	Incidences sur les délais de jugement	Le dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Absence d'effet direct	
Incidences macroéconomiques	Absence d'effet au niveau macroéconomique	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Mesure favorable aux collectivités territoriales dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Mesure favorable aux acteurs économiques dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet indirect favorable aux citoyens dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	

Fiche d'impact de l'article 1B

Accélérer les procédures d'instruction et de jugement – Conclusions récapitulatives obligatoires dans le contentieux de l'urbanisme		
Dispositif retenu	Le livre VI du code de l'urbanisme est complété par l'article L. 600-13 ainsi rédigé : *« Art. L. 600-13 – Les parties doivent reprendre, dans leurs dernières écritures, les moyens présentés dans leurs conclusions antérieures, avec indication, pour chacune, des pièces produites et de la loi applicable. À défaut, elles sont réputées les avoir abandonnées et le tribunal ou la cour ne statue que sur les dernières conclusions déposées. »*	
Objectif poursuivi	Accélérer les procédures d'instruction et de jugement.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif d'une grande clarté et intelligibilité	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Absence d'impact sur la jurisprudence. Le dispositif proposé aura un impact favorable sur le travail des magistrats.
	Incidences sur le nombre de jugements	Absence d'impact sur le nombre de recours introduits devant le juge administratif.
	Incidences sur les délais de jugement	Le nouveau dispositif devra contribuer à entrainer une très légère réduction des jugements et arrêts.
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Absence d'effet significatif sur la réduction des délais de réalisation des projets	
Incidences macroéconomiques	Absence d'effet au niveau macroéconomique	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Incidence indirecte potentiellement positive sur les chantiers locaux, voire directe lorsque la collectivité construit ou est à l'initiative d'un aménagement, par accélération des procédures de jugement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Absence d'effet significatif à l'égard des acteurs économiques	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet indirect favorable aux citoyens dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	

Fiche d'impact de l'article 1C

Accélérer les procédures d'instruction et de jugement – Nouvelle règle de caducité dans le contentieux de l'urbanisme		
Dispositif retenu	Le livre VI du code de l'urbanisme est complété par l'article L. 600-14 : « *La requête introductive est caduque lorsque, sans motif légitime, le demandeur ne produit pas les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans le délai de trois mois après le dépôt de la requête ou dans le délai qui lui a été imparti par le juge.* *La déclaration de caducité peut être rapportée si le demandeur fait connaître au greffe dans un délai de quinze jours le motif légitime qu'il n'aurait pas été en mesure d'invoquer en temps utile.* »	
Objectif poursuivi	Accélérer les procédures d'instruction et de jugement.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif compréhensible	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Le juge précisera ce qu'il faut entendre par pièces nécessaires au jugement.
	Incidences sur le nombre de jugements	Très légère réduction. Absence d'impact significatif.
	Incidences sur les délais de jugement	Le dispositif proposé permet d'accélérer l'instruction des jugements.
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Absence d'effet significatif	
Incidences macroéconomiques	Absence d'effet au niveau macroéconomique	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Incidence indirecte potentiellement positive sur les chantiers locaux, voire directe lorsque la collectivité construit ou est à l'initiative d'un aménagement, par accélération des procédures de jugement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Dispositif favorable aux acteurs économiques	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet indirect favorable aux citoyens dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	

Fiche d'impact de l'article 1D

Accélérer les procédures d'instruction et de jugement – Délai de six mois pour statuer en première instance		
Dispositif retenu	Le livre VI du code de l'urbanisme est complété par l'article L. 600-15 : *« Art. L. 600-15 – En matière de contentieux de l'urbanisme, le tribunal administratif prononce sa décision dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe. »*	
Objectif poursuivi	Accélérer les procédures d'instruction et de jugement.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif clair et intelligible	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Absence d'incidence sur la jurisprudence. Mais le dispositif aura un impact significatif sur la charge de travail des magistrats administratifs.
	Incidences sur le nombre de jugements	Absence d'impact sur le nombre de recours introduits auprès de la juridiction administrative.
	Incidences sur les délais de jugement	Réduction significative escomptée sur la réduction des délais de jugement.
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Réduction significative attendue des délais de réalisation des projets	
Incidences macroéconomiques	Le dispositif proposé devrait entrainer une augmentation du nombre de chantiers compte tenu de la réduction des délais de jugement qu'il engendre.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Mesure favorable aux collectivités territoriales dans la mesure où le nouveau dispositif devrait entrainer une réduction des délais de jugement et une meilleure estimation de la durée d'un procès en matière d'urbanisme.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Mesure très favorable aux acteurs économiques dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une réduction des délais de jugement et par conséquent, une réduction des délais de réalisation des projets.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet indirect favorable aux citoyens dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	

Fiche d'impact de l'article 1E

Accélérer les procédures d'instruction et de jugement – Prorogation du dispositif de suppression de l'appel en zones tendues		
Dispositif retenu	Après l'article L. 311-1 du code de justice administrative, il est inséré un article L.311-1-1 ainsi rédigé : *« Art. L. 311-1-1 – Les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application.* *« Les dispositions du présent article s'appliquent aux recours introduits jusqu'au 1er décembre 2023. »*	
Objectif poursuivi	Accélérer les procédures d'instruction et de jugement.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif clair et intelligible	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Absence d'incidence sur la jurisprudence
	Incidences sur le nombre de jugements	La suppression de la voie d'appel entraine la diminution du nombre d'arrêts rendus par les cours administratives d'appel dans les contentieux de l'urbanisme.
	Incidences sur les délais de jugement	Réduction significative de la durée globale du règlement des litiges concernés par le nouveau dispositif.
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Le dispositif proposé devrait entrainer une réduction substantielle de la durée du règlement d'un contentieux en matière d'urbanisme et améliore par conséquent, de manière significative, le délai de réalisation d'un projet immobilier.	
Incidences macroéconomiques	Le dispositif devrait avoir un effet positif au niveau macroéconomique qu'il est difficile cependant de quantifier.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Incidence indirecte potentiellement positive sur les chantiers locaux, voire directe lorsque la collectivité construit ou est à l'initiative d'un aménagement, par accélération des procédures de jugement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Le dispositif proposé devrait entrainer une réduction substantielle de la durée du règlement d'un contentieux en matière d'urbanisme et améliorer par conséquent, de manière significative, le délai de réalisation d'un projet immobilier.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet indirect favorable aux citoyens dans la mesure où le nouveau dispositif entrainera une légère réduction des délais de jugement.	

Fiche d'impact de l'article 2

Faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif – Suppression de la condition tenant au caractère excessif du préjudice		
Dispositif retenu	À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, le mot « excessif » est supprimé.	
Objectif poursuivi	Faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif.	
Intelligibilité et clarté	La suppression de la condition tenant au caractère excessif du préjudicie rend ainsi le dispositif plus cohérent, plus intelligible et également plus dissuasif.	
Sécurité juridique	**au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	au regard des normes internationales et européennes	Risque très faible
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Le juge n'aura plus à examiner si le préjudice invoqué est excessif ou non. Un préjudice, même modéré, pourra être indemnisé. La modification pourrait entraîner, à court terme, une augmentation des jugements ou arrêts qui condamnent au versement de dommages et intérêts, les auteurs de recours abusifs contre des autorisations d'urbanisme.
	Incidences sur le nombre de jugements	La modification pourrait entrainer une diminution du nombre de contentieux relatif aux autorisations d'urbanisme.
	Incidences sur les délais de jugement	Pas d'effet significatif
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	La mesure proposée entrainera indirectement une réduction des délais de réalisation des projets, car elle pourrait contribuer à la réduction du nombre de recours introduits contre des autorisations d'urbanisme.	
Incidences macroéconomiques	Le nouveau dispositif devrait entrainer une réduction du coût global des projets.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Le nouveau dispositif aura des effets positifs à l'égard des collectivités territoriales. En tant que maitre d'ouvrage elles pourront bénéficier du nouveau dispositif en sollicitant, dans des conditions moins restrictives, la condamnation des auteurs d'un recours abusif au versement de dommages et intérêts.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Les effets seront très positifs à l'égard des acteurs économiques. La mesure adoptée entraînera une diminution du nombre de contentieux, et donc une réduction des délais de réalisation des constructions.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Le nouveau dispositif devrait inciter les citoyens à renoncer à déposer un recours contentieux lorsqu'ils ne sont pas en mesure de justifier de l'existence d'un moyen sérieux pour obtenir l'annulation d'une autorisation d'urbanisme.	

Fiche d'impact de l'article 3

Simplifier la mise en compatibilité des PLU – Nouveau délai et nouvelle procédure simplifiée de mise en compatibilité du PLU avec les documents d'urbanisme postérieurs		
Dispositif retenu	Introduction d'une nouvelle procédure unique simplifiée permettant d'assurer la mise en compatibilité d'un PLU avec l'ensemble des documents d'urbanisme supérieurs.	
Objectif poursuivi	Simplifier la mise en compatibilité des PLU.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif clair et intelligible	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Absence de risque d'inconstitutionnalité
	Au regard des normes internationales et européennes	Absence de risque d'inconventionnalité
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Absence d'incidences sur la jurisprudence
	Incidences sur le nombre de jugements	Absence d'incidences sur le nombre de jugements
	Incidences sur les délais de jugement	Absence d'incidences sur les délais de jugement
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Le nouveau dispositif permettra la réduction du délai de réalisation des projets qui nécessitent une mise en compatibilité du PLU avec des documents d'urbanisme supérieurs.	
Incidences macroéconomiques	Le dispositif proposé permettra une réduction du nombre d'enquêtes publiques et entrainera donc des économies pour les collectivités territoriales.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Le dispositif proposé constitue un réel article de simplification pour les collectivités territoriales. Il réduira le nombre de procédures à mettre en œuvre et entrainera des économies pour les collectivités territoriales concernées.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Le dispositif proposé a des répercutions favorables auprès des acteurs économiques dans la mesure où il permet de dissocier, sur une période plus longue, la question de la faisabilité juridique de l'opération et celles relatives à la compatibilité du PLU avec les documents d'urbanisme supérieurs.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Le dispositif proposé entraine un gain de temps au profit des citoyens, compte tenu du remplacement de plusieurs enquêtes publiques par une seule enquête publique.	

Fiche d'impact de l'article 4

Sécuriser les opérations d'aménagement en cas d'annulation du plan local d'urbanisme – Cristallisation des règles pour la délivrance des permis de construire à l'intérieur du lotissement, en cas d'annulation du PLU		
Dispositif retenu	Sécuriser les opérations d'aménagement en cas d'annulation du plan local d'urbanisme.	
Objectif poursuivi	La section 1 du chapitre 2 du titre IV du livre IV du code de l'urbanisme est complétée par un article ainsi rédigé : *« Art. L. 442-15. – Lorsque le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu est annulé postérieurement au permis d'aménager pour un motif de légalité externe, le permis de construire est, pendant une durée de trois [deux ? un ?] ans, refusé, accordé ou assorti de prescriptions sur le fondement des règles applicables à la date à laquelle le permis d'aménager a été accordé. »*	
Intelligibilité et clarté	Dispositif clair et intelligible	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Risque d'inconstitutionnalité très faible
	Au regard des normes internationales et européennes	Risque d'inconventionnalité très faible
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Abandon de la jurisprudence du Conseil d'État qui refusait l'application de la cristallisation des droits à l'intérieur du lotissement, résultant de l'article L. 442-14 du code de l'Urbanisme, en cas d'annulation du PLU.
	Incidences sur le nombre de jugements	Aucune incidence sur le nombre de jugements
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune incidence sur les délais de jugement
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Le dispositif permettra la réduction des délais de réalisation d'opérations de construction de lotissements, en cas d'annulation du plan local d'urbanisme.	
Incidences macroéconomiques	Très incertaines et difficiles à quantifier.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Incidence indirecte potentiellement positive sur les chantiers locaux, et directe lorsque la collectivité est à l'initiative d'un aménagement bloqué en raison d'un contentieux relatif au PLU.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Le dispositif a un effet positif à l'égard des acteurs économiques, dans la mesure où il vient sécuriser les permis de construire accordés à l'intérieur d'un lotissement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Le dispositif aura un impact positif pour les citoyens acquéreurs d'unités d'habitation dans des lotissements, en raison de la réduction des délais de construction.	

Fiche d'impact de l'article 5

<table>
<tr><th colspan="3">Simplifier les opérations des zones d'aménagement concerté – Fusionner les délibérations de création et de réalisation – Reporter l'étude d'impact au stade de la réalisation</th></tr>
<tr><td>Dispositif retenu</td><td colspan="2">L'article L. 311-1 offre la possibilité aux collectivités territoriales de fusionner les délibérations de création et de réalisation de la ZAC, en introduisant la phrase suivante au deuxième alinéa de l'article L. 311-1 : « Cette même délibération peut approuver également la réalisation de la zone ». En outre, le II de l'article L. 311-1 prévoit que l'étude d'impact, lorsqu'elle est nécessaire, peut être produite lors de l'approbation de la création de la zone ou lors de l'approbation de sa réalisation.</td></tr>
<tr><td>Objectif poursuivi</td><td colspan="2">Simplifier les opérations des zones d'aménagement concerté.</td></tr>
<tr><td>Intelligibilité et clarté</td><td colspan="2">Le nouveau dispositif mise en place par l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme est d'une très grande clarté.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Sécurité juridique</td><td>Au regard de la conformité à la Constitution</td><td>Aucun risque</td></tr>
<tr><td>Au regard des normes internationales et européennes</td><td>Aucun risque</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement</td><td>Incidences sur la jurisprudence</td><td>Le dispositif est relativement neutre sur la jurisprudence, si ce n'est que le juge n'aura plus à examiner le contenu d'éventuels compléments d'étude d'impact, élaborés au stade du dossier de réalisation de la ZAC.</td></tr>
<tr><td>Incidences sur le nombre de jugements</td><td>Le nouveau dispositif de fusion des délibérations de création et de réalisation de la ZAC devrait entraîner une faible diminution du nombre de contentieux dirigés contre les procédures de création de ZAC.</td></tr>
<tr><td>Incidences sur les délais de jugement</td><td>Pas d'effet significatif puisque le juge administratif continuera à contrôler la légalité de la création de la ZAC et de ses modalités de réalisation, ainsi que le caractère suffisant de l'étude d'impact.</td></tr>
<tr><td>Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets</td><td colspan="2">La mesure proposée entrainera une réduction des délais de réalisation des projets.</td></tr>
<tr><td>Incidences macroéconomiques</td><td colspan="2">La mesure proposée aura un effet positif au niveau macroéconomique qu'il est difficile cependant de quantifier.</td></tr>
<tr><td>Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales</td><td colspan="2">Le nouveau dispositif aura des effets positifs à l'égard des collectivités territoriales.
En cas de réalisation d'une opération d'aménagement en régie, les collectivités territoriale pourront bénéficier du nouveau dispositif, tant ce qui concerne la fusion des délibérations de création et de réalisation de la ZAC, que s'agissant du report de la production de l'étude d'impact au stade de l'approbation de la réalisation de la ZAC.</td></tr>
</table>

Simplifier les opérations des zones d'aménagement concerté – Fusionner les délibérations de création et de réalisation – Reporter l'étude d'impact au stade de la réalisation	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Les effets seront très positifs à l'égard des acteurs économiques. Le dispositif adopté entraînera une réduction des délais de réalisation des constructions.
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	La mesure n'entraîne pas d'effet significatif à l'égard des citoyens.

Fiche d'impact de l'article 6

Instaurer une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux – Favoriser le dialogue et la communication entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'urbanisme		
Dispositif retenu	Création d'un référent juridique unique en matière d'urbanisme et d'une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux.	
Objectif poursuivi	Favorisation du dialogue entre collectivités territoriales et services de l'État.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif plus efficace par rapport à l'ancienne commission départementale de conciliation.	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Aucune
	Incidences sur le nombre de jugements	Cette mesure pourrait indirectement entraîner une diminution du nombre de contentieux relatif aux autorisations d'urbanisme.
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	La mesure proposée entrainera une réduction des délais de réalisation des projets.	
Incidences macroéconomiques	Aucune	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Le nouveau dispositif aura des effets positifs à l'égard des collectivités territoriales, en facilitant la communication avec les services de l'État.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Les effets seront positifs à l'égard des acteurs économiques, en facilitant la communication avec les services de l'État.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Aucune	

Fiche d'impact de l'article 7

Clarifier et réduire des délais en matière d'archéologie préventive – Préciser le délai de dépôt du rapport de diagnostic – Sécuriser le délai de trois mois fixé pour la prescription de fouilles - Supprimer le délai de validité de cinq ans de la décision de renonciation de l'État à prescrire un diagnostic		
Dispositif retenu	Le nouveau dispositif de l'article L. 522-2 du code du patrimoine est le suivant : les prescriptions de diagnostic doivent désormais fixer un délai maximum pour la réception du rapport de diagnostic. L'État dispose désormais d'un délai de huit jours à compter de la réception du rapport de diagnostic, pour demander les compléments nécessaires. En tout état de cause, l'État doit se prononcer sur les prescriptions de fouilles dans un délai de trois mois à compter de la réception de ce rapport. Passé ce délai de trois mois, l'État est réputé avoir renoncé à édicter les prescriptions de fouilles, sauf évocation exceptionnelle du dossier par le Ministre chargé de la culture L'article L. 522-4 du code du patrimoine propose la suppression de la durée de validité de cinq ans de la décision de renonciation de l'État à prescrire un diagnostic.	
Objectif poursuivi	Clarifier et réduire les délais en matière d'archéologie préventive.	
Intelligibilité et clarté	La nouvelle rédaction des articles L. 522-2 et L.522-4 du code du patrimoine contribue à la mise en place d'un dispositif clair et simple, à chaque étape du dialogue État-Opérateur.	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Le dispositif est relativement neutre sur la jurisprudence, sauf en ce qui concerne l'analyse du caractère complet du rapport de diagnostic, puisque le juge administratif n'aura plus à examiner les questions liées au caractère complet et suffisant du rapport de diagnostic pour fixer le point de départ du délai de trois mois pour l'élaboration des prescriptions de fouilles..
	Incidences sur le nombre de jugements	Le nouveau dispositif n'aura pas d'effet significatif sur le nombre de contentieux.
	Incidences sur les délais de jugement	Le nouveau dispositif aura quelques incidences faibles sur le délai de jugement.
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	La mesure proposée entrainera une réduction des délais de réalisation des projets.	
Incidences macroéconomiques	La mesure proposée un effet positif au niveau macroéconomique qu'il est difficile cependant de quantifier.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités	Le nouveau dispositif présente des avantages à l'effet des collectivités territoriales. La fixation d'un délai pour l'élaboration du rapport de diagnostic constitue une première garantie quant au point de départ du délai de trois mois à compter duquel l'État peut prescrire des fouilles ou y renonce. La	

Clarifier et réduire des délais en matière d'archéologie préventive – Préciser le délai de dépôt du rapport de diagnostic – Sécuriser le délai de trois mois fixé pour la prescription de fouilles - Supprimer le délai de validité de cinq ans de la décision de renonciation de l'État à prescrire un diagnostic	
territoriales	circonstance que le délai de trois mois ait désormais un caractère incompressible (sauf évocation exceptionnelle du dossier par le Ministre de la culture) constitue une deuxième garantie importante en faveur de la réduction des délais de réalisation des opérations d'aménagement.
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Les effets seront très positifs à l'égard des acteurs économiques. Le dispositif adopté à l'article L. 522-2 leur permettra d'évaluer plus précisément les délais à prendre en compte au titre de l'archéologie préventive et leur garantit une réduction des délais de réalisation des constructions. De même, la suppression du délai de cinq ans prévu à l'article L. 522-4 sécurisera les projets des acteurs économiques.
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet indirect favorable aux citoyens.

Fiche d'impact de l'article 8

Renforcer l'association des architectes des bâtiments de France à la définition des règles locales d'urbanisme et la motivation de leurs actes - Prévisibilité des avis de l'ABF dans l'intérêt de la protection du patrimoine et de la réalisation des projets locaux		
Dispositif retenu	Introduction d'un dispositif expérimental de mise en place de prescriptions de l'architecte des bâtiments de France.	
Objectif poursuivi	Rendre plus compréhensible les avis de l'ABF dans l'intérêt de la protection du patrimoine et de la réalisation des projets locaux.	
Intelligibilité et clarté	Le dispositif permettra une plus grande intelligibilité des avis des ABF.	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	• Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Facilitera le contrôle du juge sur les avis de l'ABF.
	Incidences sur le nombre de jugements	Ce dispositif peut limiter les contestations des avis défavorables qui seront mieux compris.
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune incidence
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Le pétitionnaire sera à même d'adapter son projet aux exigences de l'architecte des bâtiments de France dès le dépôt de la demande de permis de construire.	
Incidences macroéconomiques	Le dispositif facilitera la réalisation des programmes immobiliers dans les secteurs soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Le nouveau dispositif facilitera le dialogue entre les services instructeurs et les pétitionnaires.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Meilleure prévisibilité des contraintes tenant à l'avis de l'ABF.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Il réduira l'impression d'imprévisibilité, de variabilité, d'inégalité dans le temps et l'espace et de pointillisme, et il permettra de renouer le dialogue entre l'intérêt de la protection du patrimoine et de la réalisation des projets locaux.	

Fiche d'impact de l'article 9

Garantir la publicité des actes des architectes des bâtiments de France – Meilleure connaissance, compréhension, diffusion et appropriation des avis des ABF		
Dispositif retenu	L'article L. 621-32 du code du patrimoine est complété par un alinéa III.	
Objectif poursuivi	Meilleure connaissance, compréhension, diffusion et appropriation des avis des ABF.	
Intelligibilité et clarté	Ce dispositif améliore la clarté de la règlementation tenant aux architectes des bâtiments de France en garantissant une transparence dans les avis rendus.	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucune incidence
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucune incidence
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	La jurisprudence pourra mieux appréhender la position de l'architecte des bâtiments de France dans un secteur donné.
	Incidences sur le nombre de jugements	Aucune incidence
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune incidence
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Ce dispositif permettra d'anticiper la position de l'architecte des bâtiments de France lors de la préparation des projets immobiliers et facilitera l'élaboration des programmes immobiliers en adéquation avec les contraintes tenant aux monuments historiques.	
Incidences macroéconomiques	Le dispositif facilitera la réalisation des programmes immobiliers dans les secteurs soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Ce nouveau dispositif facilitera l'instruction des demandes de permis de construire.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Ce nouveau dispositif permettra aux acteurs économiques de mieux connaître les exigences des architectes des bâtiments de France.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Les citoyens auront une meilleure connaissance et compréhension des avis des architectes des bâtiments de France.	

Fiche d'impact de l'article 10

Expérimenter la mutualisation des places de stationnement adaptées aux personnes handicapées – Mutualiser es places de stationnements handicapés dans les communes de moins de 2 000 habitants		
Dispositif retenu	Article L. 111-7-3 du code de la construction et de l'habitation.	
Objectif poursuivi	Mutualiser les places de stationnements handicapés dans les communes de moins de 2 000 habitants.	
Intelligibilité et clarté	Le dispositif est intelligible et clair.	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Aucune incidence
	Incidences sur le nombre de jugements	Aucune incidence
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune incidence
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Incidence mineure	
Incidences macroéconomiques	Incidence significative pour les communes de moins de 2 000 habitants – réduction du coût de création des places de stationnement.	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Redonne une souplesse pour l'aménagement des aires de stationnement handicapé en adéquation avec le faible nombre d'ERP au sein des petites communes.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Faciliter l'implantation d'ERP en milieu rural.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	L'objectif d'accessibilité universelle est garanti par les conditions de mise en œuvre du dispositif.	

Fiche d'impact de l'article 11

Clarifier les conditions de construction d'extensions ou d'annexes en zones agricoles – Éviter une interprétation restrictive de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme		
Dispositif retenu	- Nouvelle rédaction de l'alinéa 2 de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme pour préciser que la délimitation d'une zone d'implantation concerne seulement les annexes. - Nouvelle rédaction de l'alinéa 3 de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme pour indiquer que les dispositions du règlement sont soumises à l'avis de la CDPENAF à l'occasion d'une modification.	
Objectif poursuivi	Clarification des conditions de construction d'extensions ou d'annexes en zones agricoles.	
Intelligibilité et clarté	Article précis	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Aucune
	Incidences sur le nombre de jugements	Aucune
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Aucun effet significatif	
Incidences macroéconomiques	Aucun effet significatif	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Meilleure lisibilité de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Meilleure lisibilité de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Meilleure lisibilité de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme	

Fiche d'impact de l'article 12

Accélérer les procédures de travaux en site classé en cas d'urgence – Autoriser une action rapide des maires en site classé en cas de situation d'urgence		
Dispositif retenu	- Réduction des délais en cas de demandes d'autorisation ou de consultations obligatoires pour réaliser des travaux en site classé dans l'hypothèse d'une situation d'urgence. - Procédure accélérée en cas d'urgence de modification des sites classés.	
Objectif poursuivi	Création de procédures exceptionnelles pour permettre aux communes d'intervenir rapidement en cas de situation d'urgence en site classé.	
Intelligibilité et clarté	Les nouvelles dispositions sont d'une très grande clarté.	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucune
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucune
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Les nouvelles dispositions fixent un cadre juridique clair pour l'intervention des communes en site classé en cas de situation d'urgence.
	Incidences sur le nombre de jugements	Réduction des recours en cas de travaux en site classé
	Incidences sur les délais de jugement	Aucune
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Aucun	
Incidences macroéconomiques	Aucun	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Régularisation en amont de l'intervention rapide des communes en site classé en cas de situation d'urgence.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Aucun	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Sécurisation rapide de sites classés	

Fiche d'impact de l'article 13

Rationaliser les conditions d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal – Suppression de la version simplifiée comme élément déclencheur de la procédure d'élaboration du PLUi		
Dispositif retenu	L'article L.153-2 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé : *« La disposition prévue au premier alinéa ne s'applique lorsque la révision est menée selon la procédure prévue à l'article L.153-34. »*	
Objectif poursuivi	Rationnaliser les conditions d'amélioration d'un plan local d'urbanisme intercommunal.	
Intelligibilité et clarté	Dispositif très clair et intelligible	
Sécurité juridique	**Au regard de la conformité à la Constitution**	Aucun risque
	Au regard des normes internationales et européennes	Aucun risque
Incidences sur la jurisprudence, le nombre de contentieux et les délais de jugement	**Incidences sur la jurisprudence**	Absence d'effet sur la jurisprudence
	Incidences sur le nombre de jugements	Absence d'effet sur le nombre de jugements
	Incidences sur les délais de jugement	Absence d'effet sur les délais de jugement
Effets au regard de la réduction des délais de réalisation des projets	Le dispositif entrainera une réduction substantielle des délais de réalisation de certains projets, lorsqu'ils nécessitent une révision préalable simplifiée du plan local d'urbanisme. Le gain de temps peut être estimé à deux ans.	
Incidences macroéconomiques	Absence d'effet macroéconomique	
Évaluation des conséquences à l'égard des collectivités territoriales	Impact positif à l'égard des collectivités territoriales lorsqu'elles réalisent des équipements collectifs nécessitant la réduction d'un espace boisé ou d'une zone naturelle ou forestière.	
Évaluation des conséquences à l'égard des acteurs économiques	Le dispositif a des effets très favorables sur les acteurs économiques concernés, puisqu'il permettra à l'opérateur de déposer son permis de construire dans des délais beaucoup plus courts, sans avoir à attendre que l'EPCI compétent adopte un PLUI.	
Évaluation des conséquences à l'égard des citoyens	Effet positif, à l'égard des citoyens, en raison de la réduction des délais de réalisation de certains projets, lorsque les constructions nécessitent une révision simplifiée sur un territoire communal faisant partie d'une intercommunalité.	

Annexe

Liste des rédacteurs et des interlocuteurs des fiches d'impact

Fiches	Rédacteurs et interlocuteurs
1A	Éric SAGALOVITSCH
1B	Éric SAGALOVITSCH
1C	Éric SAGALOVITSCH
1D	Éric SAGALOVITSCH
1E	Éric SAGALOVITSCH
2	Éric SAGALOVITSCH
3	Éric SAGALOVITSCH
4	Éric SAGALOVITSCH
5	Mathilde DU BESSET
6	Mathilde ARMAIGNAC
7	Mathilde DU BESSET
8	Jean-Christophe LUBAC
9	Jean-Christophe LUBAC
10	Jean-Christophe LUBAC
11	Mathilde ARMAIGNAC
12	Mathilde ARMAIGNAC
13	Eric SAGALOVITSCH

ANNEXE 3 :
BILAN DE LA CONSULTATION NATIONALE

I – Nombre et modalités de réponses à la consultation

A) Nombre de réponses

À la clôture de la consultation en ligne, **10 478 contributions** ont été apportées, dont **2 061 sont complètes.** Les contributions complètes ont été élaborées, **pour une moitié** environ, par des professionnels, et **pour une autre**, par des élus locaux.

Contributions totales			Contributions complètes		
Catégories	**Nombre**	**Pourcentage**	**Catégories**	**Nombre**	**Pourcentage**
Élus	3 986	38,04%	Élus	924	44,83%
Fonctionnaires	735	7,01%	Fonctionnaires	128	6,21%
Professionnels	5 238	49,99%	Professionnels	956	46,39%
Citoyens	519	4,95%	Citoyens	53	2,57%
Total	10 478	100,00%	Total	2 061	100,00%

En outre, le nombre de fiches de simplification exploitables s'élève à **1 568**, **moins des deux tiers** d'entre elles émanant de professionnels et **plus d'un tiers** d'élus locaux.

Fiches de simplification exploitables		
Catégories	**Nombre**	**Pourcentage**
Élus	551	35,14%
Fonctionnaires	82	5,23%
Professionnels	893	56,95%
Citoyens	42	2,68%
Total	1 568	100,00%

B) Modes d'accès

Près de **44%** des personnes qui se sont connectées à la page d'accueil de la consultation, entre sa mise en ligne le 17 février et sa clôture le 8 avril, ont été dirigées vers cette page par un lien, figurant notamment dans un message électronique ou une lettre de diffusion. Pour mémoire, une **quinzaine d'associations d'élus locaux et d'organisations professionnelles** ont été sollicitées pour relayer la consultation auprès de leurs membres.

Mode d'accès	Nombre de répondants	Pourcentage
Accès direct (newsletter, mail, favoris, etc.)	1 803	43,64%
Recherche Google	1 239	29,99%
Newsletter du Sénat (newsletter.senat.fr)	302	7,31%
Site localtis.info	241	5,83%
Site batiactu.com	161	3,90%
Facebook	145	3,51%
Site adcf.org	121	2,93%
Twitter	120	2,90%
Total	4 132	100,00%

II – Répartition des répondants

A) Répartition des répondants par région

a) Répartition de l'ensemble des répondants

Toutes catégories de répondants confondues, les régions dont les résidents ont le plus répondu à la consultation en ligne sont les régions **Auvergne-Rhône-Alpes** (15,76% des répondants), **Île-de-France** (14,40%) et **Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées** (11,20%). En outre, une proportion limitée mais néanmoins notable de répondants est originaire de régions d'Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion).

Région	Nombre de répondants	Pourcentage
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	553	9,53%
Auvergne-Rhône-Alpes	915	**15,76%**
Bourgogne-Franche-Comté	365	6,29%
Bretagne	345	5,94%
Centre-Val de Loire	294	5,06%
Champagne-Ardennes-Lorraine-Alsace	438	7,55%
Corse	25	0,43%
Ile-de-France	836	14,40%
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	650	11,20%
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	336	5,79%
Normandie	274	4,72%
Pays-de-la-Loire	305	5,25%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	391	6,74%
Guadeloupe	14	0,24%
Martinique	7	0,12%
Guyane	16	0,28%
Réunion	41	0,71%
Total	5 805	100,00%

b) Répartition par catégorie de répondants

La région la plus représentée parmi les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux ayant répondu à la consultation en ligne est la région **Auvergne-Rhône-Alpes** (respectivement 20,42 et 13,11% des répondants), alors qu'il s'agit de l'**Île-de-France** pour les professionnels et les citoyens (respectivement 21,90 et 18,46% des répondants).

Région	Elus locaux		Fonctionnaires		Professionnels		Citoyens	
	Nbr	%	Nbr	%	Nbe	%	Nbr	%
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	222	10,64%	27	8,23%	280	8,76%	24	12,31%
Auvergne-Rhône-Alpes	426	**20,42%**	43	**13,11%**	425	13,30%	21	10,77%
Bourgogne-Franche-Comté	279	13,37%	6	1,83%	76	2,38%	4	2,05%
Bretagne	112	5,37%	36	10,98%	183	5,73%	14	7,18%
Centre-Val de Loire	199	9,54%	26	7,93%	67	2,10%	2	1,03%
Champagne-Ardennes-Lorraine-Alsace	179	8,58%	24	7,32%	214	6,70%	21	10,77%
Corse	3	0,14%	0	0,00%	20	0,63%	2	1,03%
Ile-de-France	68	3,26%	32	9,76%	700	**21,90%**	36	**18,46%**
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	213	10,21%	32	9,76%	384	12,02%	21	10,77%
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	100	4,79%	27	8,23%	187	5,85%	22	11,28%
Normandie	137	6,57%	29	8,84%	101	3,16%	7	3,59%
Pays-de-la-Loire	92	4,41%	23	7,01%	183	5,73%	7	3,59%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	55	2,64%	20	6,10%	304	9,51%	12	6,15%
Guadeloupe	0	0,00%	0	0,00%	14	0,44%	0	0,00%
Martinique	0	0,00%	0	0,00%	7	0,22%	0	0,00%
Guyane	1	0,05%	2	0,61%	13	0,41%	0	0,00%
Réunion	0	0,00%	1	0,30%	38	1,19%	2	1,03%
Total	2 086	100,00%	328	100,00%	3196	100,00%	195	100,00%

B) Répartition des répondants par département

a) Répartition de l'ensemble des répondants

Sur l'ensemble des répondants, les départements les plus représentés sont les départements de **Paris** (6,96% des répondants), du **Rhône** (3,38%) de l'**Ardèche** (3,13%), de l'**Hérault** (2,79%), de la **Loire Atlantique** (2,58%) et de la **Haute-Garonne** (2,55%).

Mayotte
Réunion
Guyane
Martinique
Guadeloupe
Val-d'Oise
Val-de-Marne
Seine-Saint-Denis
Hauts-de-Seine
Essonne
Territoire-de-Belfort
Yonne
Vosges
Haute-Vienne
Vienne
Vendée
Vaucluse
Var
Tarn-et-Garonne
Tarn
Somme
Deux-Sèvres
Yvelines
Seine-et-Marne
Seine-Maritime
Paris
Haute-Savoie
Savoie
Sarthe
Saône-et-Loire
Haute-Saône
Rhône
Haut-Rhin
Bas-Rhin
Pyrénées-Orientales
Hautes-Pyrénées
Pyrénées-Atlantiques
Puy-de-Dôme
Pas-de-Calais
Orne
Oise
Nord
Nièvre
Moselle
Morbihan
Meuse
Meurthe-et-Moselle
Mayenne
Haute-Marne
Marne
Manche
Maine-et-Loire
Lozère
Lot-et-Garonne
Lot
Loiret
Loire-Atlantique
Haute-Loire
Loire
Loir-et-Cher
Landes
Jura
Isère
Indre-et-Loire
Indre
Ille-et-Vilaine
Hérault
Gironde
Gers
Haute-Garonne
Gard
Finistère
Eure-et-Loir
Eure
Drôme
Doubs
Dordogne
Creuse
Côtes d'Armor
Côte-d'Or
Corse-du-Sud /...
Corrèze
Cher
Charente-Maritime
Charente
Cantal
Calvados
Bouches-du-Rhône
Aveyron
Aude
Aube
Ariège
Ardennes
Ardèche
Alpes-Maritimes
Hautes-Alpes
Allier
Aisne
Ain
0,00%
1,00%
2,00%
3,00%
4,00%
5,00%
6,00%
7,00%
8,00%

Département	Nombre de répondants	Pourcentage
Ain	50	0,86%
Aisne	42	0,72%
Allier	34	0,59%
Alpes de Haute-Provence	29	0,50%
Hautes-Alpes	23	0,40%
Alpes-Maritimes	104	1,79%
Ardèche	182	3,13%
Ardennes	20	0,34%
Ariège	14	0,24%
Aube	24	0,41%
Aude	33	0,57%
Aveyron	25	0,43%
Bouches-du-Rhône	117	2,01%
Calvados	50	0,86%
Cantal	12	0,21%
Charente	35	0,60%
Charente-Maritime	79	1,36%
Cher	82	1,41%
Corrèze	27	0,46%
Corse-du-Sud / Haute Corse	25	0,43%
Côte-d'Or	41	0,71%
Côtes d'Armor	46	0,79%
Creuse	9	0,15%
Dordogne	37	0,64%
Doubs	37	0,64%
Drôme	55	0,95%
Eure	57	0,98%
Eure-et-Loir	31	0,53%
Finistère	130	2,24%
Gard	49	0,84%
Haute-Garonne	148	2,55%
Gers	33	0,57%
Gironde	145	2,50%
Hérault	162	2,79%
Ille-et-Vilaine	90	1,55%
Indre	17	0,29%
Indre-et-Loire	96	1,65%
Isère	106	1,83%
Jura	35	0,60%
Landes	28	0,48%
Loir-et-Cher	25	0,43%
Loire	60	1,03%
Haute-Loire	13	0,22%
Loire-Atlantique	150	2,58%
Loiret	43	0,74%
Lot	29	0,50%
Lot-et-Garonne	38	0,65%
Lozère	8	0,14%
Maine-et-Loire	54	0,93%
Manche	30	0,52%
Marne	43	0,74%
Haute-Marne	15	0,26%
Mayenne	17	0,29%
Meurthe-et-Moselle	54	0,93%
Meuse	17	0,29%
Morbihan	79	1,36%
Moselle	48	0,83%
Nièvre	37	0,64%
Nord	139	2,39%

Département	Nombre de répondants	Pourcentage
Oise	43	0,74%
Orne	17	0,29%
Pas-de-Calais	80	1,38%
Puy-de-Dôme	76	1,31%
Pyrénées-Atlantiques	66	1,14%
Hautes-Pyrénées	32	0,55%
Pyrénées-Orientales	62	1,07%
Bas-Rhin	103	1,77%
Haut-Rhin	69	1,19%
Rhône	196	3,38%
Haute-Saône	111	1,91%
Saône-et-Loire	56	0,96%
Sarthe	35	0,60%
Savoie	44	0,76%
Haute-Savoie	87	1,50%
Paris	404	**6,96%**
Seine-Maritime	120	2,07%
Seine-et-Marne	56	0,96%
Yvelines	72	1,24%
Deux-Sèvres	31	0,53%
Somme	32	0,55%
Tarn	36	0,62%
Tarn-et-Garonne	19	0,33%
Var	71	1,22%
Vaucluse	47	0,81%
Vendée	49	0,84%
Vienne	38	0,65%
Haute-Vienne	20	0,34%
Vosges	45	0,77%
Yonne	24	0,41%
Territoire-de-Belfort	24	0,41%
Essonne	59	1,02%
Hauts-de-Seine	87	1,50%
Seine-Saint-Denis	54	0,93%
Val-de-Marne	58	1,00%
Val-d'Oise	46	0,79%
Guadeloupe	14	0,24%
Martinique	7	0,12%
Guyane	16	0,28%
Réunion	41	0,71%
Mayotte	2	0,03%
Total	5 807	100,00%

b) Répartition par catégorie de répondants

En fonction de la catégorie de répondants, le département d'origine varie : ainsi, le département le plus représenté parmi les élus locaux est l'**Ardèche** (8,10% des répondants), contre le **Finistère** à égalité avec la **Seine-Maritime** pour les fonctionnaires territoriaux (7,93%), et **Paris** pour les professionnels et les citoyens (respectivement 12,23 et 6,67% des répondants).

Mayotte
Réunion
Guyane
Martinique
Guadeloupe
Val-d'Oise
Val-de-Marne
Seine-Saint-Denis
Hauts-de-Seine
Essonne
Territoire-de-Belfort
Yonne
Vosges
Haute-Vienne
Vienne
Vendée
Vaucluse
Var
Tarn-et-Garonne
Tarn
Somme
Deux-Sèvres
Yvelines
Seine-et-Marne
Seine-Maritime
Paris
Haute-Savoie
Savoie
Sarthe
Saône-et-Loire
Haute-Saône
Rhône
Haut-Rhin
Bas-Rhin
Pyrénées-Orientales
Hautes-Pyrénées
Pyrénées-Atlantiques
Puy-de-Dôme
Pas-de-Calais
Orne
Oise
Nord
Nièvre
Moselle
Morbihan
Meuse
Meurthe-et-Moselle
Mayenne
Haute-Marne
Marne
Manche
Maine-et-Loire
Lozère
Lot-et-Garonne
Lot
Loiret
Loire-Atlantique
Haute-Loire
Loire
Loir-et-Cher
Landes
Jura
Isère
Indre-et-Loire
Indre
Ille-et-Vilaine
Hérault
Gironde
Gers
Haute-Garonne
Gard
Finistère
Eure-et-Loir
Eure
Drôme
Doubs
Dordogne
Creuse
Côtes d'Armor
Côte-d'Or
Corse-du-Sud / Haute Corse
Corrèze
Cher
Charente-Maritime
Charente
Cantal
Calvados
Bouches-du-Rhône
Aveyron
Aude
Aube
Ariège
Ardennes
Ardèche
Alpes-Maritimes
Hautes-Alpes
Alpes de Haute-Provence
Allier
Aisne
Ain
0,00%
2,00%
4,00%
6,00%
8,00%
10,00%
12,00%
14,00%
Citoyens
Professionnels
Fonctionnaires
Elus locaux

Département	Elus locaux		Fonctionnaires		Professionnels		Citoyens	
	Nbr	%	Nbr	%	Nbr	%	Nbr	%
Ain	27	1,29%	5	1,52%	16	0,50%	2	1,03%
Aisne	28	1,34%	2	0,61%	8	0,25%	4	2,05%
Allier	17	0,81%	10	3,05%	5	0,16%	2	1,03%
Alpes de Haute-Provence	11	0,53%	1	0,30%	16	0,50%	1	0,51%
Hautes-Alpes	11	0,53%	1	0,30%	10	0,31%	1	0,51%
Alpes-Maritimes	9	0,43%	12	3,66%	78	2,44%	5	2,56%
Ardèche	169	**8,10%**	1	0,30%	12	0,38%	0	0,00%
Ardennes	9	0,43%	1	0,30%	9	0,28%	1	0,51%
Ariège	7	0,34%	0	0,00%	7	0,22%	0	0,00%
Aube	16	0,77%	0	0,00%	8	0,25%	0	0,00%
Aude	14	0,67%	0	0,00%	17	0,53%	2	1,03%
Aveyron	7	0,34%	3	0,91%	14	0,44%	1	0,51%
Bouches-du-Rhône	2	0,10%	3	0,91%	108	3,38%	4	2,05%
Calvados	20	0,96%	0	0,00%	28	0,88%	2	1,03%
Cantal	8	0,38%	0	0,00%	3	0,09%	1	0,51%
Charente	24	1,15%	1	0,30%	9	0,28%	1	0,51%
Charente-Maritime	39	1,87%	2	0,61%	31	0,97%	7	3,59%
Cher	62	2,97%	10	3,05%	9	0,28%	1	0,51%
Corrèze	18	0,86%	0	0,00%	9	0,28%	0	0,00%
Corse-du-Sud / Haute Corse	3	0,14%	0	0,00%	20	0,63%	2	1,03%
Côte-d'Or	26	1,25%	2	0,61%	12	0,38%	1	0,51%
Côtes d'Armor	9	0,43%	2	0,61%	33	1,03%	2	1,03%
Creuse	5	0,24%	1	0,30%	3	0,09%	0	0,00%
Dordogne	20	0,96%	2	0,61%	14	0,44%	1	0,51%
Doubs	18	0,86%	1	0,30%	17	0,53%	1	0,51%
Drôme	25	1,20%	0	0,00%	26	0,81%	4	2,05%
Eure	38	1,82%	1	0,30%	17	0,53%	1	0,51%
Eure-et-Loir	20	0,96%	0	0,00%	11	0,34%	0	0,00%
Finistère	58	2,78%	26	**7,93%**	44	1,38%	2	1,03%
Gard	14	0,67%	1	0,30%	34	1,06%	0	0,00%
Haute-Garonne	20	0,96%	5	1,52%	119	3,72%	4	2,05%
Gers	15	0,72%	1	0,30%	17	0,53%	0	0,00%
Gironde	34	1,63%	11	3,35%	99	3,10%	1	0,51%
Hérault	55	2,64%	6	1,83%	96	3,00%	5	2,56%
Ille-et-Vilaine	18	0,86%	5	1,52%	66	2,06%	1	0,51%
Indre	11	0,53%	0	0,00%	6	0,19%	0	0,00%
Indre-et-Loire	65	3,11%	13	3,96%	17	0,53%	1	0,51%
Isère	35	1,68%	3	0,91%	68	2,13%	0	0,00%
Jura	24	1,15%	0	0,00%	11	0,34%	0	0,00%
Landes	3	0,14%	3	0,91%	20	0,63%	2	1,03%
Loir-et-Cher	18	0,86%	1	0,30%	6	0,19%	0	0,00%
Loire	20	0,96%	5	1,52%	33	1,03%	2	1,03%
Haute-Loire	6	0,29%	2	0,61%	5	0,16%	0	0,00%
Loire-Atlantique	15	0,72%	12	3,66%	121	3,78%	2	1,03%
Loiret	23	1,10%	2	0,61%	18	0,56%	0	0,00%
Lot	11	0,53%	0	0,00%	17	0,53%	1	0,51%
Lot-et-Garonne	19	0,91%	1	0,30%	18	0,56%	0	0,00%
Lozère	4	0,19%	0	0,00%	4	0,13%	0	0,00%
Maine-et-Loire	21	1,01%	3	0,91%	27	0,84%	3	1,54%
Manche	11	0,53%	2	0,61%	15	0,47%	2	1,03%
Marne	17	0,81%	2	0,61%	22	0,69%	2	1,03%
Haute-Marne	10	0,48%	3	0,91%	2	0,06%	0	0,00%
Mayenne	10	0,48%	1	0,30%	5	0,16%	1	0,51%
Meurthe-et-Moselle	16	0,77%	2	0,61%	36	1,13%	0	0,00%
Meuse	9	0,43%	0	0,00%	8	0,25%	0	0,00%
Morbihan	27	1,29%	3	0,91%	40	1,25%	9	4,62%
Moselle	22	1,05%	3	0,91%	22	0,69%	1	0,51%
Nièvre	34	1,63%	0	0,00%	2	0,06%	1	0,51%
Nord	21	1,01%	3	0,91%	107	3,35%	8	4,10%

Département	Elus locaux		Fonctionnaires		Professionnels		Citoyens	
	Nbr	%	Nbr	%	Nbr	%	Nbr	%
Oise	16	0,77%	0	0,00%	24	0,75%	3	1,54%
Orne	10	0,48%	0	0,00%	6	0,19%	1	0,51%
Pas-de-Calais	19	0,91%	22	6,71%	34	1,06%	5	2,56%
Puy-de-Dôme	21	1,01%	4	1,22%	47	1,47%	4	2,05%
Pyrénées-Atlantiques	16	0,77%	1	0,30%	45	1,41%	4	2,05%
Hautes-Pyrénées	19	0,91%	2	0,61%	10	0,31%	1	0,51%
Pyrénées-Orientales	22	1,05%	13	3,96%	22	0,69%	5	2,56%
Bas-Rhin	25	1,20%	6	1,83%	69	2,16%	3	1,54%
Haut-Rhin	26	1,25%	5	1,52%	31	0,97%	7	3,59%
Rhône	47	2,25%	5	1,52%	140	4,38%	4	2,05%
Haute-Saône	106	5,08%	0	0,00%	4	0,13%	1	0,51%
Saône-et-Loire	31	1,49%	1	0,30%	24	0,75%	0	0,00%
Sarthe	24	1,15%	0	0,00%	10	0,31%	1	0,51%
Savoie	12	0,57%	2	0,61%	29	0,91%	1	0,51%
Haute-Savoie	39	1,87%	6	1,83%	41	1,28%	1	0,51%
Paris	0	0,00%	0	0,00%	391	**12,23%**	13	**6,67%**
Seine-Maritime	58	2,78%	26	**7,93%**	35	1,09%	1	0,51%
Seine-et-Marne	21	1,01%	4	1,22%	30	0,94%	1	0,51%
Yvelines	18	0,86%	2	0,61%	46	1,44%	6	3,08%
Deux-Sèvres	16	0,77%	2	0,61%	12	0,38%	1	0,51%
Somme	16	0,77%	0	0,00%	14	0,44%	2	1,03%
Tarn	18	0,86%	1	0,30%	17	0,53%	0	0,00%
Tarn-et-Garonne	7	0,34%	0	0,00%	10	0,31%	2	1,03%
Var	6	0,29%	2	0,61%	62	1,94%	1	0,51%
Vaucluse	16	0,77%	1	0,30%	30	0,94%	0	0,00%
Vendée	22	1,05%	7	2,13%	20	0,63%	0	0,00%
Vienne	20	0,96%	1	0,30%	15	0,47%	2	1,03%
Haute-Vienne	8	0,38%	2	0,61%	5	0,16%	5	2,56%
Vosges	29	1,39%	2	0,61%	7	0,22%	7	3,59%
Yonne	21	1,01%	0	0,00%	3	0,09%	0	0,00%
Territoire-de-Belfort	19	0,91%	2	0,61%	3	0,09%	0	0,00%
Essonne	14	0,67%	7	2,13%	35	1,09%	3	1,54%
Hauts-de-Seine	7	0,34%	7	2,13%	64	2,00%	9	4,62%
Seine-Saint-Denis	1	0,05%	3	0,91%	49	1,53%	1	0,51%
Val-de-Marne	1	0,05%	3	0,91%	51	1,60%	3	1,54%
Val-d'Oise	6	0,29%	6	1,83%	34	1,06%	0	0,00%
Guadeloupe	0	0,00%	0	0,00%	14	0,44%	0	0,00%
Martinique	0	0,00%	0	0,00%	7	0,22%	0	0,00%
Guyane	1	0,05%	2	0,61%	13	0,41%	0	0,00%
Réunion	0	0,00%	1	0,30%	38	1,19%	2	1,03%
Mayotte	1	0,05%	0	0,00%	1	0,03%	0	0,00%
Total	2 087	100,00%	328	100,00%	3 197	100,00%	195	100,00%

III – Profil des élus et des acteurs locaux

A) Ensemble des élus et des acteurs locaux

a) Profil des élus locaux

a. Type de mandat

Parmi les élus locaux ayant répondu à la consultation en ligne, près de **la moitié** a un mandat de maire.

Mandat	Nombre	Pourcentage
Maire	1 522	**49,50%**
Maire adjoint	330	10,73%
Conseiller municipal délégué	47	1,53%
Conseiller municipal	148	4,81%
Président d'EPCI	105	3,41%
Vice-Président d'EPCI	388	12,62%
Conseiller communautaire délégué	64	2,08%
Conseiller communautaire	471	15,32%
Total	3 075	100,00%

b. Caractéristiques des communes

Les élus communaux sont, aux **deux tiers,** issus de communes de moins de 1 000 habitants.

Taille des communes	Nombre	Pourcentage
Moins de 1 000 habitants	1 234	**60,22%**
De 1 000 à 10 000 habitants	750	36,60%
De 10 000 à 20 000 habitants	35	1,71%
De 20 000 à 100 000 habitants	26	1,27%
Plus de 100 000 habitants	4	0,20%
Total	2 049	100,00%

Sur un total de 2 029 réponses exploitables, **71,32%** des élus communaux ont indiqué que leur commune est compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu. Par ailleurs, sur 2 032 réponses apportées, **79,77%** d'entre eux ont précisé que ces communes sont couvertes par un document d'urbanisme.

c. Caractéristiques des groupements de communes

Les élus intercommunaux exercent leurs fonctions dans des communautés de communes **à hauteur de 85%.**

Nature des groupements de communes	Nombre	Pourcentage
Communauté de communes	906	**84,12%**
Communauté d'agglomération	139	12,91%
Communauté urbaine	16	1,49%
Métropole	16	1,49%
Total	1 077	100,00%

En outre, **près d'un tiers** des élus intercommunaux exercent leur mandat dans des groupements de communes inférieurs à 10 000 habitants.

Taille des groupements de communes	Nombre	Pourcentage
Moins de 10 000 habitants	309	**28,61%**
Entre 10 000 et 15 000 habitants	218	20,19%
Entre 15 000 et 30 000 habitants	274	25,37%
Plus de 30 000 habitants	279	25,83%
Total	1 080	100,00%

Sur 1 084 réponses recensées, les élus intercommunaux ont précisé, dans **25,74%** des cas, que leur groupement de communes est compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu. Dans le même ordre d'idées, **12,42%** de ces groupements de communes disposent d'un plan local d'urbanisme intercommunal, sur un total de 1 079 réponses exploitables.

b) Profil des fonctionnaires territoriaux

a. Type de collectivité

Plus de deux tiers des fonctionnaires territoriaux ayant répondu à la consultation en ligne exercent leurs fonctions dans une commune.

Nature de la collectivité employeur	Nombre	Pourcentage
Commune	216	**66,26%**
Groupements de communes	93	28,53%
Les deux	17	5,21%
Total	326	100,00%

b. Caractéristiques des communes

Les fonctionnaires territoriaux communaux travaillent dans des communes de moins de 10 000 habitants, dans **plus de deux tiers** des cas.

Taille de la commune	Nombre	Pourcentage
Moins de 1 000 habitants	52	**22,61%**
De 1 000 à 10 000 habitants	106	**46,09%**
De 10 000 à 20 000 habitants	26	11,30%
De 20 000 à 100 000 habitants	34	14,78%
Plus de 100 000 habitants	12	5,22%
Total	230	100,00%

c. *Caractéristiques des groupements de communes*

Les fonctionnaires territoriaux intercommunaux exercent majoritairement dans des communautés de communes (54,95% des répondants) et, dans une moindre mesure, dans des communautés d'agglomération (31,87%).

Nature des groupements de communes	Nombre	Pourcentage
Communauté de communes	50	**54,95%**
Communauté d'agglomération	29	**31,87%**
Communauté urbaine	3	3,30%
Métropole	9	9,89%
Total	91	100,00%

Dans **plus de deux tiers des cas**, les groupements de communes employant ces fonctionnaires territoriaux concentrent plus de 30 000 habitants.

Taille des groupements de communes	Nombres d'habitants	Pourcentage
Moins de 10 000 habitants	6	5,56%
Entre 10 000 et 15 000 habitants	8	7,41%
Entre 15 000 et 30 000 habitants	22	20,37%
Plus de 30 000 habitants	72	**66,67%**
Total	108	100,00%

B) Répondants ayant répondu intégralement au questionnaire

a) Profil des élus locaux

a. Type de mandat

Les élus locaux ayant répondu intégralement au questionnaire sont **plus de la moitié** à exercer un mandat de maire.

Mandat	Nombre	Pourcentage
Maires	744	**53,26%**
Maire adjoint	111	7,95%
Conseiller municipal délégué	13	0,93%
Conseiller municipal	40	2,86%
Président d'EPCI	46	3,29%
Vice-Président d'EPCI	188	13,46%
Conseiller communautaire délégué	30	2,15%
Conseiller communautaire	225	16,11%
Total	1 397	100,00%

b. Caractéristiques des communes

Les élus communaux ayant transmis une contribution complète sont à **plus de 65%** issus de communes de moins de 1 000 habitants.

Taille des communes	Nombre	Pourcentage
Moins de 1 000 habitants	595	**65,38%**
De 1 000 à 10 000 habitants	298	32,75%
De 10 000 à 20 000 habitants	13	1,43%
De 20 000 à 100 000 habitants	4	0,44%
Plus de 100 000 habitants	0	0,00%
Total	910	100,00%

Sur 910 réponses exploitables, les élus communaux ont indiqué, dans **72,97 % des cas,** que leur commune est compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu. En outre, **76,48%** des répondants précisent que cette commune est couverte par un document d'urbanisme.

c. Caractéristiques des groupements de communes

Un peu moins de 90% des élus intercommunaux ayant répondu à l'ensemble de la consultation exercent leurs fonctions dans des communautés de communes.

Nature des groupements de communes	Nombre	Pourcentage
Communauté de communes	446	**86,10%**
Communauté d'agglomération	62	11,97%
Communauté urbaine	5	0,97%
Métropole	5	0,97%
Total	518	100,00%

En outre, **un tiers** environ de ces élus intercommunaux sont issus de groupements de communes inférieurs à 10 000 habitants.

Taille des groupements de communes	Nombre	Pourcentage
Moins de 10 000 habitants	152	**29,23%**
Entre 10 000 et 15 000 habitants	109	20,96%
Entre 15 000 et 30 000 habitants	125	24,04%
Plus de 30 000 habitants	134	25,77%
Total	520	100,00%

25,38% des élus intercommunaux ont affirmé que leur groupement de communes est compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu, sur un total de 520 réponses utilisables.

Par ailleurs, **10,58%** d'entre eux ont indiqué que ce groupement de communes est couvert par un plan local d'urbanisme intercommunal.

b) Profil des fonctionnaires territoriaux

a. Type de collectivité

Près de 70% des fonctionnaires territoriaux ayant répondu à la consultation en ligne de manière intégrale exercent leurs fonctions dans une commune.

Nature de la collectivité employeur	Nombre	Pourcentage
Commune	87	**67,97%**
Groupements de communes	35	27,34%
Les deux	6	4,69%
Total	128	100

b. Caractéristiques des communes

Les fonctionnaires territoriaux communaux ayant apporté une contribution complète travaillent, pour plus de **trois quarts** d'entre eux, dans des communes de moins de 10 000 habitants

Taille de la commune	Nombre	Pourcentage
Moins de 1 000 habitants	30	**32,26%**
De 1 000 à 10 000 habitants	43	**46,24%**
De 10 000 à 20 000 habitants	10	10,75%
De 20 000 à 100 000 habitants	9	9,68%
Plus de 100 000 habitants	1	1,08%
Total	93	100,00%

c. Caractéristiques des groupements de communes

Le **premier employeur** des fonctionnaires territoriaux intercommunaux ayant répondu intégralement à la consultation en ligne sont les communautés de communes (51,43% des cas), et **le second** les communautés d'agglomération (40,00% des cas).

Nature des groupements de communes	Nombre	Pourcentage
Communauté de communes	18	**51,43%**
Communauté d'agglomération	14	**40,00%**
Communauté urbaine	2	5,71%
Métropole	1	2,86%
Total	18	51,43%

Dans **plus de 70% des cas**, les groupements de communes employant ces fonctionnaires territoriaux rassemblent plus de 30 000 habitants.

Taille des groupements de communes	Nombres d'habitants	Pourcentage
Moins de 10 000 habitants	0	0,00%
Entre 10 000 et 15 000 habitants	4	9,76%
Entre 15 000 et 30 000 habitants	7	17,07%
Plus de 30 000 habitants	30	**73,17%**
Total	41	100,00%

IV – Identification des secteurs prioritaires à simplifier

A) Secteurs de simplification prioritaires identifiés par l'ensemble des répondants au questionnaire

a) Identification des secteurs par l'ensemble des répondants

Pour l'ensemble des répondants à la consultation en ligne, les 5 principaux nœuds de complexité sont liés **à la connaissance et à l'accès au droit** (17,70%), **aux normes d'accessibilité ou de construction** (12,35%), **à l'évolution des documents d'urbanisme** (11,79%**), aux relations avec les services de l'État** (10,39%) et **à l'articulation entre les documents d'urbanisme** (9,27%).

Selon vous, quels sont les secteurs du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols qui posent localement le plus de difficultés ?	Nombre d'occurrences	Rang	Pourcentage
La connaissance et l'accès au droit (complexité, variabilité, délais d'application des textes législatifs …)	2 512	**1**	17,70%
L'évolution des documents d'urbanisme	1 673	**3**	11,79%
Les procédures d'autorisation individuelle d'urbanisme	1 114	7	7,85%
L'articulation entre les documents d'urbanisme et les schémas applicables (SCOT, SDAGE, PLUI, …)	1 315	5	9,27%
Les relations avec les services de l'État (écoute, accompagnement, dématérialisation…)	1 474	4	10,39%
Les questions relatives à l'aménagement (ZAC, lotissements…)	326	11	2,30%
Les questions relatives aux normes d'accessibilité ou de construction (ERP, PAVE…)	1 752	**2**	12,35%
Les questions relatives aux normes environnementales	1 081	8	7,62%
Les questions relatives au patrimoine (règles de protection, relations avec les architectes des bâtiments de France, archéologie préventive…)	1 268	6	8,94%
Les modalités de participation des parties prenantes (enquête publique…)	403	10	2,84%
Le contentieux du droit de l'urbanisme	952	9	6,71%
Autre	320	12	2,26%
Total	14 190		100,00%

b) Identification des secteurs par catégorie de répondants

Si la connaissance et l'accès au droit sont identifiés comme la difficulté cardinale par l'ensemble des répondants, des différences d'appréciation apparaissent suivant les catégories. Ainsi, le second secteur prioritaire est **l'évolution des documents d'urbanisme** pour les élus et les fonctionnaires (respectivement 13,01 et 12,17% des répondants), **les normes relatives à l'accessibilité ou de construction** pour les professionnels (14,11%) **et l'articulation entre les documents d'urbanisme et les schémas applicables** pour les citoyens (14,92%).

Selon vous, quels sont les secteurs du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols qui posent localement le plus de difficultés ?	Elus locaux			Fonctionnaires			Professionnels			Citoyens		
	Nbr	Rang	%	Nbr	Rang	%	Nbr	Rang	%	Nbr	Rang	%
La connaissance et l'accès au droit (complexité, variabilité, délais d'application des textes législatifs …)	953	**1**	19,43%	195	**1**	23,27%	1292	**1**	16,02%	72	**1**	18,85%
L'évolution des documents d'urbanisme	638	**2**	13,01%	102	**2**	12,17%	883	4	10,95%	50	**3**	13,09%
Les procédures d'autorisation individuelle d'urbanisme	379	6	7,73%	70	5	8,35%	640	6	7,94%	25	7	6,54%
L'articulation entre les documents d'urbanisme et les schémas applicables (SCOT, SDAGE, PLUI, …)	598	**3**	12,19%	66	6	7,88%	594	7	7,37%	57	**2**	14,92%
Les relations avec les services de l'État (écoute, accompagnement, dématérialisation…)	341	9	6,95%	50	8	5,97%	1046	**3**	12,97%	37	4	9,69%
Les questions relatives à l'aménagement (ZAC, lotissements…)	154	10	3,14%	33	10	3,94%	128	12	1,59%	11	10	2,88%
Les questions relatives aux normes d'acces-sibilité ou de construction (ERP, PAVE…)	503	4	10,25%	87	4	10,38%	1138	**2**	14,11%	24	8	6,28%
Les questions relatives aux normes environnementales	427	5	8,71%	59	7	7,04%	567	8	7,03%	28	5	7,33%
Les questions relatives au patrimoine (règles de protection, relations avec les architectes des bâtiments de France, archéologie préventive…)	365	8	7,44%	41	9	4,89%	838	5	10,39%	24	8	6,28%
Les modalités de participation des parties prenantes (enquête publique…)	124	11	2,53%	21	11	2,51%	232	11	2,88%	26	6	6,81%
Le contentieux du droit de l'urbanisme	368	7	7,50%	100	**3**	11,93%	466	9	5,78%	18	9	4,71%
Autre	55	12	1,12%	14	12	1,67%	241	10	2,99%	10	11	2,62%
Total	4 905		100,00%	838		100,00%	8 065		100,00%	382		100,00%

B) Secteurs de simplification prioritaires identifiés par les répondants ayant complété intégralement le questionnaire

a) Identification des secteurs par l'ensemble des répondants

Les cinq principaux nœuds de complexité identifiés par les répondants ayant complété intégralement le questionnaire sont les mêmes que ceux repérés par l'ensemble des répondants.

Sont ainsi cités comme posant le plus de difficultés : **la connaissance et l'accès au droit** (17,48%), **les normes d'accessibilité ou de construction** (11,86%), **l'évolution des documents d'urbanisme** (11,84%), **les relations avec les services de l'État** (10,61%) et **l'articulation entre les documents d'urbanisme** (9,66%).

Selon vous, quels sont les secteurs du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols qui posent localement le plus de difficultés ?	Nombre d'occurrences	Rang	Pourcentage
La connaissance et l'accès au droit (complexité, variabilité, délais d'application des textes législatifs …)	985	**1**	17,48%
L'évolution des documents d'urbanisme	667	**3**	11,84%
Les procédures d'autorisation individuelle d'urbanisme	470	7	8,34%
L'articulation entre les documents d'urbanisme et les schémas applicables (SCOT, SDAGE, PLUI, …)	544	5	9,66%
Les relations avec les services de l'État (écoute, accompagnement, dématérialisation…)	598	4	10,61%
Les questions relatives à l'aménagement (ZAC, lotissements…)	130	12	2,31%
Les questions relatives aux normes d'accessibilité ou de construction (ERP, PAVE…)	668	**2**	11,86%
Les questions relatives aux normes environnementales	403	8	7,15%
Les questions relatives au patrimoine (règles de protection, relations avec les architectes des bâtiments de France, archéologie préventive…)	479	6	8,50%
Les modalités de participation des parties prenantes (enquête publique…)	164	11	2,91%
Le contentieux du droit de l'urbanisme	354	9	6,28%
Autre	172	10	3,05%
Total	5 634		100,00%

b) Identification des secteurs par catégorie de répondants

Les difficultés relevées par les personnes ayant répondu à l'ensemble de la consultation en ligne sont similaires à celles soulignées par l'ensemble des répondants. Bien que la connaissance et l'accès au droit soient mentionnés comme la difficulté majeure, toutes catégories de répondants confondues, le second secteur jugé prioritaire varie selon ces catégories.

Il s'agit de **l'évolution des documents d'urbanisme** pour les élus et les fonctionnaires (respectivement 13,02 et 13,19% des répondants), **des relations avec les services de l'État** pour les professionnels (13,80%) **et de l'articulation entre les documents d'urbanisme et les schémas applicables** pour les citoyens (14,84%).

Selon vous, quels sont les secteurs du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols qui posent localement le plus de difficultés ?	Elus locaux			Fonctionnaires			Professionnels			Citoyens		
	Nbr	Rang	%	Nbr	Rang	%	Nbr	Rang	%	Nbr	Rang	%
La connaissance et l'accès au droit (complexité, variabilité, délais d'application des textes législatifs …)	488	**1**	19,43%	80	**1**	21,98%	392	**1**	14,90%	25	**1**	19,53%
L'évolution des documents d'urbanisme	327	**2**	13,02%	48	**2**	13,19%	276	4	10,49%	16	**3**	12,50%
Les procédures d'autorisation individuelle d'urbanisme	202	6	8,04%	26	6	7,14%	231	6	8,78%	11	5	8,59%
L'articulation entre les documents d'urbanisme et les schémas applicables (SCOT, SDAGE, PLUI, …)	306	**3**	12,18%	33	5	9,07%	186	7	7,07%	19	**2**	14,84%
Les relations avec les services de l'État (écoute, accompagnement, dématérialisation…)	199	7	7,92%	22	8	6,04%	363	**2**	13,80%	14	4	10,94%
Les questions relatives à l'aménagement (ZAC, lotissements…)	67	10	2,67%	16	10	4,40%	43	12	1,63%	4	10	3,13%
Les questions relatives aux normes d'accessibilité ou de construction (ERP, PAVE…)	263	4	10,47%	38	4	10,44%	356	**3**	13,54%	11	5	8,59%
Les questions relatives aux normes environnementales	211	5	8,40%	25	7	6,87%	161	8	6,12%	6	7	4,69%
Les questions relatives au patrimoine (règles de protection, relations avec les architectes des bâtiments de France, archéologie préventive…)	183	8	7,29%	17	9	4,67%	273	5	10,38%	6	7	4,69%
Les modalités de participation des parties prenantes (enquête publique…)	66	11	2,63%	6	12	1,65%	85	11	3,23%	7	6	5,47%
Le contentieux du droit de l'urbanisme	164	9	6,53%	45	**3**	12,36%	141	9	5,36%	4	9	3,13%
Autre	36	12	1,43%	8	11	2,20%	123	10	4,68%	5	8	3,91%
Total	2 512		100,00%	364		100,00%	2 630		100,00%	128		100,00%

ANNEXE 4 :
BILAN DES MESURES DE SIMPLIFICATION OU ENGAGÉES DANS LES DOMAINES DE L'URBANISME, DE L'AMÉNAGEMENT ET DE LA CONSTRUCTION

Depuis au moins une décennie, la lutte contre l'inflation normative est un axe structurant des travaux du Parlement et du Gouvernement.

Dans le cadre du « choc de simplification » annoncé le 29 mars 2013, le Gouvernement a intensifié son action ancienne en faveur de la simplification normative, en procédant à plusieurs ajustements de nature législative et règlementaire, dont certains interviennent directement ou indirectement dans les domaines de l'urbanisme, de la construction et des sols.

Parmi ces initiatives prises ou engagées en matière d'urbanisme figurent :

- certaines des **mesures dévoilées par le Conseil de la simplification des entreprises** les 14 avril 2014, 30 octobre 2014, 1er juin 2015 et 3 février 2016 ;

- 50 mesures pour relancer la construction de logements, présentées par la ministre en charge du logement les 25 juin et 4 décembre 2014 ;

- certaines **des 16 mesures de simplification des normes applicables aux collectivités**, adoptées dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), **et des 18 autres**, annoncées à l'issue du comité interministériel de Vesoul le 14 septembre 2015 ;

- et certaines des **16 mesures de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales**, annoncées à l'issue du comité interministériel de Privas le 20 mai 2016.

Par ailleurs, le principal chantier en cours est celui ouvert par les séries d'**ordonnances** devant être prises en application de la loi sur la croissance, l'activité, et l'égalité des chances économiques :

- la première série vise à **généraliser les autorisations uniques pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** et pour **les** installations**, ouvrages, travaux et activités (IOTA) contrôlés au titre de la loi sur l'eau** (article 103) ;

- la seconde série a pour objet d'accélérer **l'instruction et la prise des décisions** relatives aux projets de construction et d'aménagement, de modifier les règles applicables à **l'évaluation environnementale** des projets, plans et programmes, de réformer les procédures destinées à assurer **l'information et la participation du public,** et d'accélérer **le règlement des litiges** relatifs aux projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (article 106).

Les principaux assouplissements intervenus dans le champ du groupe de travail sont répertoriés dans les tableaux ci-après[1].

[1] *Bilan établi au 27 mai 2016.*

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
1er août 2003	Loi n°2003-707 du 1er août 2003 modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive	• Réforme de l'archéologie préventive : o Instauration d'un système concurrentiel pour la réalisation des fouilles archéologiques, à l'exception de la phase de diagnostic, qui demeure une mission de service public confiée à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ; o Instauration d'un système de financement dual : - le prix des fouilles est supporté par l'aménageur ; - la redevance d'archéologie préventive (RAP) est due pour tout projet d'aménagement, indépendamment de l'existence de prescriptions.	Amendements issus des travaux du Sénat
17 février 2009	Loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés	• Réduction du délai dont dispose le préfet pour prescrire les fouilles archéologiques (21 jours) • Introduction de délais de caducité pour les prescriptions de l'État : o <u>Pour la réalisation du diagnostic</u> : - 4 mois pour l'engagement des travaux, à compter de la conclusion de la convention ; - 1 mois pour leur achèvement, à compter de la date fixée par la convention. o <u>Pour la réalisation des fouilles</u> : - 6 mois pour l'engagement des travaux ; - 12 mois pour leur achèvement, à compter de la délivrance de l'autorisation de fouilles.	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge de la mise en œuvre du plan de relance
12 juillet 2010	Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement	• Réforme de l'enquête publique : o Rationalisation du régime des enquêtes publiques autour de 2 catégories : - celles régies par le code de l'environnement ; - et celles régies par le code de l'expropriation. o Possibilité de procéder à une enquête unique ; o Possibilité de recourir à la voie électronique.	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge du Développement durable
22 mars 2012	Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives	• Élargissement à toute personne publique à l'initiative de la ZAC de la possibilité de conclure avec les propriétaires de terrains situés à l'intérieur de la zone une convention définissant les conditions dans lesquelles ces propriétaires participent à l'aménagement	Proposition de loi issue des travaux de l'Assemblée nationale

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
18 juillet 2013	Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme • Loi d'habilitation : Loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 (article 1er) • Loi de ratification : Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (article 172) Décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 relatif au contentieux du droit de l'urbanisme	• Réforme du contentieux de l'urbanisme : o Possibilité pour le juge de fixer une date à compter de laquelle aucun moyen nouveau (sauf s'il est d'ordre public) ne peut être discuté ; o Possibilité pour le juge d'identifier le vice dont est entaché le permis attaqué par un jugement avant-dire droit, et de surseoir à statuer pour un délai au-delà duquel, à défaut de régularisation, il prononce l'annulation du permis ; o Suppression de l'appel pour certaines opérations.	Ordonnance issue des travaux des ministères en charge du Logement et de la Justice Suite donnée au rapport de Daniel Labetoulle, *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, remis le 25 avril 2013
5 août 2013	Ordonnance n°2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement • Loi d'habilitation : Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 (article 12) • Loi de ratification : Projet de loi n°1504 du 30 octobre 2013	• Création d'un dispositif de participation du public par voie électronique aux décisions des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement, lorsque celles-ci ne sont pas soumises à une procédure particulière	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge du Développement durable
3 octobre 2013	Ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement • Loi d'habilitation : Loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 (article 1er) • Loi de ratification : Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (article 172) Décret n°2015-218 du 25 février 2015 relatif à la procédure intégrée pour le logement	• Procédure intégrée pour le logement (PIL) destinée à accélérer les projets de logement concourant à la mixité sociale, en simplifiant la mise en compatibilité du document d'urbanisme avec le projet et l'adaptation éventuelle des normes supérieures	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge du Logement

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
3 octobre 2013	Ordonnance n°2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement • Loi d'habilitation : Loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 (article 1er) • Loi de ratification : Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (article 172)	• Extension de la faculté, pour l'autorité administrative qui délivre le permis de construire, de déroger aux règles du PLU dans les zones dites « tendues » : o le gabarit et la densité, lorsqu'il s'agit des règles portant sur le dépassement de la hauteur réglementaire dans la limite de l'alignement sur la hauteur d'une construction contiguë ; o la densité et les aires de stationnement, en cas de surélévation d'une construction existante pour construire un logement, ainsi qu'en cas de transformation en habitation d'un immeuble de bureaux ; o les obligations en matière de stationnement, lorsque le projet est situé à moins de 500 mètres de transports collectifs.	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge du Logement
23 juillet 2013	Décret n° 2013-664 du 23 juillet 2013 relatif au délai d'exécution et au champ d'application des travaux de sécurité sur les installations d'ascenseurs Décret n° 2014-1230 du 21 octobre 2014 relatif aux travaux de sécurité sur les installations d'ascenseurs	• Suppression d'obligations relatives à la mise en sécurité des ascenseurs : o Suppression de l'obligation de travaux de précision d'arrêt ; o Suppression de l'obligation de protection contre la vitesse excessive en montée.	Décret issu des travaux des ministères en charge du Logement et du Développement durable Suite donnée aux 50 mesures de simplification pour relancer la construction de logements
20 février 2014	Ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire • Loi d'habilitation : Loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 (article 1er) • Loi de ratification : Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 (article 77)	• Unification du cadre juridique afférent au logement intermédiaire	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge du Logement
20 mars 2014	Ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement • Loi d'habilitation :Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 (article 14) • Loi de ratification : Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 (article 145)	• Expérimentation d'une procédure intégrée pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge du Développement durable

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
20 mars 2014	Ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet • Loi d'habilitation : Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 (article 13) • Loi de ratification : Projet de loi n°777 du 23 juillet 2014 Décret n° 2014-358 du 20 mars 2014 relatif à l'expérimentation d'un certificat de projet	• Expérimentation du certificat de projet permettant à un porteur de projet de demander à l'administration : o d'identifier les régimes juridiques et les procédures dont relève le projet, avec la fixation d'un délai maximal d'instruction pour les procédures relevant de la compétence du certificat de projet ; o de l'informer des autres régimes juridiques et procédures susceptibles de s'appliquer ainsi que tout autre élément juridique ou technique susceptibles de faire obstacle à la réalisation du projet ou de l'améliorer ; o de déposer dans le même temps une demande d'examen sur la nécessité d'effectuer une étude d'impact, une demande de certificat d'urbanisme et une demande d'examen en matière d'archéologie préventive ; o de bénéficier, en principe, d'une cristallisation du droit applicable pendant 18 mois.	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge du Développement durable
24 mars 2014	Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové	*1 – Planification urbanistique et autorisations individuelles :* • En zones agricoles et naturelles, possibilité pour tous les bâtiments de changer de destination ou de faire l'objet d'une extension sous certaines conditions et après avis conforme, en zone agricole, de la commission départementale de la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF) et, en zone naturelle, de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) • Suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) et des tailles minimales des parcelles • Caducité, sous certaines conditions, du plan d'occupation des sols (POS) *2 – Opérations d'aménagement :* • Réforme des ZAC : o Possibilité que l'avis de l'autorité environnementale sur l'étude d'impact préalable à la création de la zone tienne lieu d'avis pour les études d'impact afférentes aux acquisitions foncières, travaux et ouvrages réalisés au sein de la zone ; o Possibilité de modifier les plans d'aménagement de zone (PAZ) *via* une procédure de modification simplifiée ; o Possibilité d'attribuer la concession d'aménagement avant la création de la	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge du Logement

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
		zone ; o Réduction de la participation pour le financement de l'assainissement collectif (PAC) à proportion du coût du réseau public de collecte des eaux usées supporté par l'aménageur. • Réforme des lotissements : o Introduction de règles de caducité pour les documents des lotissements : - Les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement deviennent caduques 10 ans après la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu ; - Lorsqu'une majorité de colotis a demandé le maintien de ces règles, elles cessent de s'appliquer si le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme ; - Sauf publication au bureau des hypothèques ou au livre foncier, toute disposition non réglementaire limitant le droit à construire ou affectant l'usage ou la destination de l'immeuble contenue dans un cahier des charges non approuvé cesse de produire ses effets 5 ans après la promulgation de la loi. o Assouplissement de la procédure de modification des documents des lotissements : - Abaissement de la majorité qualifiée de colotis requise (1/2 des propriétaires détenant 2/3 de la superficie du lotissement ou inversement) ; - Application de cette procédure aux clauses règlementaires des cahiers des charges non approuvés. o Application de la procédure de mise en conformité des documents des lotissements avec le plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu aux cahiers de charges non approuvés. • Rétablissement de la base légale des mandats d'aménagement • Précision de la procédure d'élaboration des projets urbains partenariaux (PUP) : o Possibilité pour l'autorité compétente de fixer un périmètre à l'intérieur duquel les propriétaires, aménageurs ou constructeurs doivent conclure un PUP préalablement à l'obtention du permis de construire ou d'aménager ; o Possibilité pour les pétitionnaires de permis de construire ou d'aménager	

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
		de demander à l'autorité compétente qu'elle étudie le projet d'aménagement et de construction, et que ce projet fasse l'objet d'un débat. • Création du contrat pour la réalisation d'un projet d'intérêt majeur • Création d'une association foncière urbaine de projet *3 – Participation du public :* • Possibilité d'organiser une consultation préalable pour tout projet autre que les projets et les opérations d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique	
12 juin 2014	Ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement • Loi d'habilitation : Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 (article 15) • Loi de ratification : Loi n°2015-992 du 17 août 2015 (article 145)	• Expérimentation d'une procédure intégrée pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) contrôlés au titre de la loi sur l'eau	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge du Développement durable
18 juin 2014	Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises Décret n°2014-626 du 12 février 2016 relatif à l'aménagement commercial	• Institution d'une procédure de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge de l'Économie
17 juillet 2014	Ordonnance n° 2014-811 du 17 juillet 2014 relative à la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise • Loi d'habilitation : Loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 (article 1) • Loi de ratification : Projet de loi	• Procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise (PIIE) destinée à accélérer les projets d'immobilier d'entreprise, en simplifiant la mise en compatibilité du document d'urbanisme avec le projet et l'adaptation éventuelle des normes supérieures	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge des Finances

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
	n° 2014-811 du 17 juillet 2014		
15 septembre 2014	Arrêté du 15 septembre 2014 modifiant l'arrêté du 22 octobre 2010 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la classe dite « à risque normal »	• Allègement des normes parasismiques applicables aux éléments non-structuraux de certains bâtiments Une étude est en cours en vue de la simplification de la règlementation dans les zones de sismicité faible et modérée en 2016, comme l'annoncé la ministre en charge du logement le 4 décembre 2014 et l'a réitéré le Gouvernement à l'issue du comité interministériel de Vesoul le 14 septembre 2015	Arrêté issu des travaux des ministères en charge du Logement, du Développement durable, et de l'Intérieur. Suite donnée aux 50 mesures pour relancer la construction de logements
26 septembre 2014	Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées • Loi d'habilitation : Loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 (articles 1 à 4) • Loi de ratification : Loi n° 2015-988 du 5 août 2015	• Adaptation des conditions de mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie : o Dispense de plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) pour les communes de moins de 1000 habitants ; o Réalisation obligatoire d'un agenda d'accessibilité programmé (Ad'AP) par tout propriétaire ou gestionnaire d'établissements recevant du public (ERP) ne respectant pas les obligations d'accessibilité au 1er janvier 2015 : - Dépôt du projet d'Ad'AP en mairie avant le 1er octobre 2015 permettant la suspension jusqu'à cette date de l'application de l'amende pénale de 45 000 euros prévue à l'article L.152-4 du code de la construction et de l'habitation ; - Validation du projet d'Ad'AP par le préfet dans un délai de 4 mois après avis non liant de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité ; - Durée de 3 ans pour les ERP isolés de 5ème catégorie, de 6 ans pour les ERP du 1er groupe et pour les Ad'AP de patrimoine incluant un ERP du 1er groupe, et de 9 ans pour les Ad'AP de patrimoine comportant plusieurs ERP de 5ème catégorie. o Transmission d'une attestation sur l'honneur en préfecture dispensant de l'obligation de réalisation d'un Ad'AP : - Avant le 28 février 2015 pour les ERP accessibles au 31 décembre 2014 ; - 2 mois après l'achèvement des travaux pour les ERP en cours de conformité au 1er janvier 2015 ; - Avant le 1er octobre 2015 pour les ERP mis en accessibilité après le	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge des Affaires sociales Suite donnée au rapport de Claire-Lise Campion, *Réussir 2015 ensemble. Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics*, mars 2013

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
		1er janvier 2015 avec les nouvelles règles entrant en vigueur ou ceux respectant d'ores et déjà ces nouvelles règles. o Évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance avant le 31 décembre 2018	
21 octobre 2014	Décret n° 2014-1230 du 21 octobre 2014 relatif aux travaux de sécurité sur les installations d'ascenseurs	• Assouplissement des travaux de sécurité sur les installations d'ascenseurs	Décret issu des travaux des ministères en charge du Logement et du Développement durable Suite donnée aux 50 mesures de simplification pour relancer la construction de logements
30 octobre 2014	Décret n° 2014-1302 du 30 octobre 2014 modifiant le code de la construction et de l'habitation et le décret n° 2011-873 du 25 juillet 2011 relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides dans les bâtiments et aux infrastructures pour le stationnement sécurisé des vélos	• Allègement des normes afférentes aux infrastructures de charge des véhicules électriques et hybrides, et aux locaux de stationnement des vélos dans les bâtiments neufs	Décret issu des travaux des ministères en charge du Logement, du Développement durable, et de l'Économie Suite donnée aux 50 mesures de simplification pour relancer la construction de logements
28 novembre 2014	Décret n° 2014-1427 du 28 novembre 2014 modifiant les articles R. 112-3, R. 112-4 et R. 133-4 du code de la construction et de l'habitation Arrêté du 28 novembre 2014 modifiant l'arrêté du 27 juin 2006 modifié relatif à l'application des articles R. 112-2 à R. 112-4 du code de la construction et de l'habitation	• Affinement du zonage pour l'application des mesures de prévention contre les termites appliquées par le préfet dans les bâtiments neufs	Décret issu des travaux des ministères en charge du Logement et du Développement durable Suite donnée aux 50 mesures de simplification pour relancer la construction de logements
5 novembre 2014	Décret n° 2014-1326 du 5 novembre 2014 modifiant les dispositions du code de la construction et de	• Assouplissement des normes d'accessibilité pour les établissements recevant du public et les installations ouvertes au public : o Prise en compte de la spécificité des ERP existants, désormais soumis à une	Décret issu des travaux des ministères en charge du Logement et du

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
	l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public Arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R. 111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n° 2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public	règlementation spécifique ; o Possibilité pour les maîtres d'ouvrage de recourir à des solutions d'effet équivalent aux dispositifs techniques, dès lors que celles-ci répondent aux objectifs poursuivis ; o Assouplissement des normes d'accessibilité pour certains niveaux des hôtels, restaurants ou parkings.	Développement durable Suite donnée aux 50 mesures de simplification pour relancer la construction de logements
6 novembre 2014	Décret n° 2014-1342 du 6 novembre 2014 modifiant les règles générales de construction applicables aux bâtiments d'habitation	• Allègement de certaines règles de confort intérieur pour les bâtiments d'habitation	Décret issu des travaux des ministères en charge du Logement et du Développement durable Suite donnée aux 50 mesures de simplification pour relancer la construction de logements
11 décembre 2014	Arrêté du 11 décembre 2014 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique applicables aux bâtiments nouveaux et aux parties nouvelles de bâtiment de petite surface et diverses simplifications Arrêté du 19 décembre 2014 modifiant les modalités de validation d'une démarche qualité pour le contrôle de l'étanchéité à l'air par un	• Allègement de la règlementation thermique 2012 (RT 2012) pour les constructions ou extensions de bâtiments neufs inférieures à certains seuils ; • Possibilité de déroger à l'obligation de prévoir une surface vitrée supérieure à 1/6ème de la surface du bâtiment ; • Prolongation de la possibilité pour les bâtiments d'habitation collectifs de déroger aux exigences de performance thermique au 1er janvier 2018.	Arrêté issu des travaux des ministères en charge du Logement et du Développement durable Suite donnée aux 50 mesures de simplification pour relancer la construction de logements

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
	constructeur de maisons individuelles ou de logements collectifs et relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique applicables aux bâtiments collectifs nouveaux et aux parties nouvelles de bâtiment collectif		
20 décembre 2014	Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives	• Remplacement de l'enquête publique par la mise à disposition du public pour les demandes de permis de construire ou d'aménager portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement qui ne requièrent une évaluation préalable que sur décision de l'autorité administrative, après un examen au cas par cas (article 12) • Assouplissement des obligations en matière de parcs de stationnement pour certains logements (article 12) • Possibilité de déroger aux distances minimales par rapport aux limites séparatives (article 14) • Suppression des notions de « *surface habitable* » et de « *superficie de la partie disponible* » (article 15)	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge du Logement et du Secrétariat d'État en charge de la simplification
27 avril 2015	Décret n° 2015-482 du 27 avril 2015 portant diverses mesures d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et relatif à certaines actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sols	• Interdiction aux services instructeurs de demander des pièces non prévues par les textes • Suppression de l'autorisation d'urbanisme pour les publicités et les installations de stockage de déchets inertes	Décret issu des travaux du ministère en charge du Logement
19 juin 2015	Arrêté du 19 juin 2015 modifiant l'arrêté du 31 janvier 1986 modifié relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation	• Assouplissement de certaines règles de protection contre les incendies dans les bâtiments d'habitation	Arrêté issu des travaux des ministères en charge du Logement, du Développement durable et de l'Intérieur

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
			Suite donnée aux 50 mesures de simplification pour relancer la construction de logements
9 juillet 2015	Décret n° 2015-836 du 9 juillet 2015 relatif à la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme	• Réduction du délai d'instruction de certaines autorisations d'urbanisme subordonnées à une autorisation ou un avis préalable au titre d'une autre législation, notamment pour : o les projets situés dans le périmètre de protection des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques et ceux portant sur un immeuble adossé à un immeuble classé au titre des monuments historiques (4 mois) ; o les constructions situées dans les sites classés au titre du code de l'environnement, et les projets situés en réserve naturelle nationale ou en cœur de parc national (5 mois) ; o les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur (4 mois). • Réduction et encadrement des délais en matière d'archéologie préventive : o Réduction des délais (1 mois) : - dont disposent les collectivités pour faire connaître au préfet leur décision de réaliser le diagnostic ; - dont dispose le préfet pour notifier son opposition à la réalisation d'un diagnostic. o Encadrement du délai de signature de la convention de diagnostic entre l'opérateur et l'aménageur (3 mois à compter de la notification de l'attribution du diagnostic)	Décret issu des travaux des ministères en charge du Développement durable, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Agriculture, du Logement, et de la Culture Suite donnée au rapport de Jean-Pierre Duport, *Accélérer les projets de construction,* remis le 3 avril 2015
23 juillet 2015	Décret n° 2015-908 du 23 juillet 2015 relatif à la simplification des règles d'urbanisme applicables à certains projets de construction de logements	• Allégement des obligations d'aires de stationnement pour la construction de résidences universitaires et d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes • Extension des cas et des situations dans lesquels il est possible de déroger aux règles du PLU dans les zones dites tendues	Décret issu des travaux du ministère en charge du Logement
6 août 2015	Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques	• Possibilité d'autoriser, dans le règlement du plan local d'urbanisme, la construction d'annexes aux logements existants situés dans des zones agricoles ou naturelles (article 80)	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge de l'Économie et du secrétariat

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
		• Extension des expérimentations des procédures intégrées pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et pour les installations, ouvrages et travaux et activités contrôlés au titre de la loi sur l'eau (article 103) • Obligation pour l'autorité compétente rejetant une demande de permis de construire ou s'opposant à une déclaration préalable d'indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition (article 108) • Remise d'un rapport d'évaluation sur la réforme du contentieux de l'urbanisme permise par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 (article 110) • Recentrage de l'action en démolition exclusivement sur certaines zones (réserves naturelles, sites Natura 2000, zones figurant dans les plans de prévention des risques technologiques, aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, périmètres de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques,…) (article 111) • Extension de la dispense de recours à un architecte à toutes les exploitations agricoles (article 116) • Possibilité pour l'assemblée générale d'un immeuble bâti en copropriété de donner mandat au conseil syndical pour se prononcer sur l'installation de la fibre optique (article 114)	d'État en charge de la Simplification
7 août 2015	Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle orientation territoriale de la République	• Suppression de la délibération préalable au déclenchement par le maire de la procédure d'abandon manifeste d'une parcelle (article 130)	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge de la Décentralisation. Seule mesure relative à l'urbanisme parmi les 16 solutions de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales que le Gouvernement a intégrées au projet de loi NOTRe
17 août 2015	Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte	• Possibilité pour une autorisation d'urbanisme de déroger aux règles du plan local d'urbanisme pour l'isolation thermique par l'extérieure des bâtiments (article 7) • Réduction des obligations de places de stationnement pour les constructions dotées d'aires de stationnement pour les véhicules électriques ou en auto-partage (article 42)	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge du Développement durable

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
		• Encadrement par un délai du raccordement des installations de production d'électricité issues d'énergies renouvelables (article 105) • Remplacement du débat public par la concertation avec garant pour les projets d'infrastructures linéaires énergétiques (article 133) • Généralisation des expérimentations des procédures intégrées pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et pour les installations, ouvrages et travaux et activités contrôlés au titre de la loi sur l'eau (article 145)	
17 août 2015	Décret n° 2015-1000 du 17 août 2015 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public	• Assouplissement des modalités d'application de l'obligation de surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains ERP : o Échéance avant laquelle une première surveillance de la qualité de l'air repoussée du 1er janvier 2015 au 1er janvier 2018 pour les ERP d'accueil collectif d'enfant de moins de six ans et les écoles maternelles ; o Possibilité pour les propriétaires ou exploitants d'ERP d'être dispensés de l'obligation de réalisation d'une campagne de mesure des polluants, au profit d'un plan d'action destiné à prévenir la présence de polluants ; o Introduction d'un délai pour les propriétaires ou exploitants d'ERP pour engager, lorsqu'un polluant est détecté, l'expertise nécessaire à l'identification de sa cause (2 mois).	Décret issu des travaux des ministères en charge du Développement durable, des Affaires sociales et du Logement
27 août 2015	Ordonnance n° 2015-1075 du 27 août 2015 relative à la simplification des modalités d'information des acquéreurs prévues aux articles L.721-2 et L.721-3 du code de la construction et de l'habitation • Loi d'habilitation : Loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014 (articles 15 et 58) • Loi de ratification : Projet de loi n°3392 du 13 janvier 2016	• Simplification des modalités d'information des acquéreurs d'un bien immobilier soumis à statut de copropriété : o Possibilité de recourir à des supports dématérialisés ; o Suppression des informations redondantes.	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge du Logement
23 septembre 2015	Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme	• Réécriture à droit constant du livre Ier du code de l'urbanisme, afin d'en clarifier la rédaction et le plan	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge du Logement

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
	• Loi d'habilitation : Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 (article 171) et Loi n°2015-990 du 6 août 2015 (article 109) • Loi de ratification : Projet de loi n°276 du 16 décembre 2015		
23 octobre 2015	Ordonnance n° 2015-1324 du 23 octobre 2015 relative aux plans de prévention des risques technologiques • Loi d'habilitation : Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 (article 19) • Loi de ratification : Loi n° 2015-1324 du 22 octobre 2015	• Assouplissement des modalités de mise en œuvre des plans de prévention des risques : o Possibilité pour les entreprises situées dans des zones à risque de bénéficier de mesures équivalentes aux mesures d'expropriation et de délaissement ; o Possibilité pour les entreprises situées dans des zones à risque moindre de mettre en place des solutions alternatives aux obligations de travaux de renforcement ; o Possibilité de recourir à une procédure simplifiée de révision des PPRT, si la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan ou si la portée des mesures qu'il prévoit n'est revue qu'à la baisse.	Ordonnance issue des travaux du ministère en charge du Développement durable Suite donnée aux 50 mesures de simplification pour relancer la construction de logements
1er décembre 2015	Arrêté du 1er décembre 2015 relatif aux critères de qualifications requis pour le bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique et des avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens	• Simplification de l'agrément « reconnu garant de l'environnement » (RGE)	Arrêté issu des travaux des ministères en charge du Logement et du Développement durable Suite donnée aux 90 mesures de simplification pour les entreprises
24 décembre 2015	Décret n° 2015-1770 du 24 décembre 2015 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments d'habitation collectifs et des maisons individuelles neufs	• Assouplissement de la règlementation relative à l'accessibilité des bâtiments d'habitation collectif et des maisons individuelles neuves : o Possibilité pour les maîtres d'ouvrage de recourir à des solutions d'effet équivalent aux dispositifs techniques, dès lors que celles-ci répondent aux objectifs poursuivis ; o Possibilité pour l'acquéreur d'un logement neuf d'avoir recours à des travaux modificatifs, à la condition que le logement puisse être visité par	Décret issu des travaux des ministères en charge du Logement et du Développement durable Suite donnée aux 50 mesures de simplification pour

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
	Arrêté du 24 décembre 2015 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments d'habitation collectifs et des maisons individuelles lors de leur construction	une personne handicapée et que les aménagements soient réversibles par des travaux simples ; o Modification de l'espace accessible pour les logements dits superposés.	relancer la construction de logements
28 décembre 2015	Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme	• Assouplissement du règlement des plans locaux d'urbanisme o Possibilité d'encadrer certains secteurs des zones U et AU par des orientations d'aménagement et de programmation sans recours au règlement ; o Possibilité de couvrir une ou plusieurs zones U d'un plan local d'urbanisme intercommunal par le règlement national d'urbanisme ; o Possibilité de définir les règles de façon qualitative par un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable ; o Possibilité d'assortir les règles générales de règles alternatives qui en permettent une application circonstanciée à des conditions locales particulières. o Possibilité d'exprimer les règles de manière purement graphique ; o Réduction de 9 à 5 du nombre de destinations nécessitant un suivi par les services instructeurs en cas de changement de destination.	Décret issu des travaux du ministère en charge du Logement Suite donnée à l'une des 18 mesures de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales annoncées par le Gouvernement à l'issue du comité interministériel de Vesoul du 14 septembre 2015
5 janvier 2016	Décret n° 2016-6 du 5 janvier 2016 relatif à la durée de validité des autorisations d'urbanisme et portant diverses dispositions relatives à l'application du droit des sols et à la fiscalité associée	• Extension de 2 à 3 ans de la durée de validité des autorisations d'urbanisme, avec une possibilité de deux prorogations d'un an	Décret issu des travaux du ministère en charge du Logement et du secrétariat d'État en charge de la Simplification
25 mars 2016	Ordonnance n° 2016-354 du 25 mars 2016 relative à l'articulation des procédures d'autorisation d'urbanisme avec diverses procédures relevant du code de l'environnement Décret n°2016-355 relatif à	• Coordination des autorisations d'urbanisme avec celles délivrées au titre de la police de l'eau et de la dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées	Ordonnance issue des travaux des ministères en charge du Logement et du Développement durable Suite donnée au rapport de Jean-Pierre Duport, *Simplifier les procédures*

TEXTES ADOPTÉS			
DATE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
	l'articulation des procédures d'autorisation d'urbanisme avec diverses procédures relevant du code de l'environnement • Loi d'habilitation : Loi n°2015-990 du 6 août 2015 (article 106) • Loi de ratification : En attente		*environnementales,* remis le 3 avril 2015
21 avril 2016	Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement Décret n°2016-491 du 21 avril 2016 relatif à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement • Loi d'habilitation : Loi n°2015-990 du 6 août 2015 (article 106) • Loi de ratification : En attente	• Possibilité pour l'État de consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement	Ordonnance issue des travaux des ministères en charge de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire Suite donnée au rapport de Jean-Pierre Duport, *Moderniser la participation du public* remis le 3 avril 2015, et à celui de la commission présidée par Alain Richard, *Démocratie environnementale : débattre et décider* remis le 3 juin 2015

TEXTES EN COURS			
ÉCHÉANCE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
Inconnue (Le texte est au stade de la 2ème lecture à l'Assemblée nationale)	Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales (article 19)	• Suppression de l'obligation de réaliser certains diagnostics bâtimentaires en cas de vente d'immeubles voués à la démolition	Proposition de loi issue des travaux du Sénat Suite donnée au rapport d'Éric Doligé, *Simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, remis en juin 2011 Les autres articles relatifs à l'urbanisme, à l'aménagement et à la construction ont été soit repris par d'autres textes, soit supprimés de la proposition de loi
Courant 2016 (Le texte est au stade de la 2ère lecture au Sénat)	Projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (Chapitre III du Titre II)	• Regroupement des différents types d'espaces protégés relevant du code du patrimoine sous une appellation unique	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge de la Culture Suite donnée à l'une des 18 mesures de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales annoncées par le Gouvernement à l'issue du comité interministériel de Vesoul le 14 septembre 2015
Courant 2016 (Le texte est au stade de la commission paritaire)	Projet de loi relatif pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (article 69)	• Institution d'une procédure d'autorisation au titre des abords des monuments historiques valant autorisation au titre des sites classés	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge du Développement durable

TEXTES EN COURS			
ÉCHÉANCE	TEXTE	MESURES PRINCIPALES	OBSERVATIONS
Courant 2016 (Le texte est au stade de la 1ère lecture à l'Assemblée nationale)	Projet de loi égalité et citoyenneté (article 33)	• Autorisations du Gouvernement à légiférer par ordonnances pour : o simplifier certaines règles applicables au logement locatif social (1°, 2°,3°) ; o procéder à une nouvelle rédaction à droit constant du code de la construction et de l'habitation afin d'en clarifier la rédaction, en y intégrant les dispositions propres à l'allocation familiale et à l'allocation de logement sociale (4°, 5°) ; o simplifier certaines règles relatives au logement privé (6°, 8°, 9°) ; o permettre l'émergence d'une autorité unique exerçant l'ensemble des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne (7°) ; o accompagner les fusions d'établissements publics à fiscalité propre prévues par les schémas départementaux de coopération intercommunale, en facilitant l'exercice de la compétence relative au plan local d'urbanisme, aux documents en tenant lieu et à la carte communale (10° et 11°) ; o et préciser les règles afférentes à la sécurité des ascenseurs (12°).	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge du Logement
Courant 2016 (Le texte est au stade de la 1ère lecture à l'Assemblée nationale)	Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (article 15)	• Autorisations du Gouvernement à légiférer par ordonnances pour : o simplifier les règles d'occupation et de sous-occupation du domaine publique (1°) ; o simplifier les règles régissant les transferts de propriété réalisés par les personnes publiques (2°).	Projet de loi issu des travaux du ministère en charge des Finances

PROJETS D'ORDONNANCES			
DATE	**TEXTE**	**MESURES PRINCIPALES**	**OBSERVATIONS**
• Date de terme : 19/09/15 • Date prévisionnelle d'envoi au Conseil d'État : mai 2015 • Date prévisionnelle d'examen en Conseil des ministres : juin 2015 • Date de publication : non publiée	Article 12 de la loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014	• Favoriser le développement de projets de construction ou d'aménagement situés en entrée de ville ou dans des zones à dominante commerciale	Projet d'ordonnance élaboré par le ministère en charge du Logement Ordonnance caduque
• Date de terme : 19/06/16 • Date prévisionnelle d'envoi au Conseil d'État : mars 2016 • Date prévisionnelle d'examen en Conseil des ministres : mai 2016 • Date de publication : -	Article 18 de la loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014	• Autoriser le représentant de l'État à délivrer aux porteurs de projets une autorisation unique pour les installations de production électrique en mer	Projet d'ordonnance élaboré par le ministère en charge du Développement durable
• Date de terme : 06/08/16 • Date prévisionnelle d'envoi au Conseil d'État : - • Date prévisionnelle d'examen en Conseil des Ministres : janvier 2016 • Date de publication : -	Article 103 la loi n°2015-990 du 6 août 2015	• Généraliser l'expérimentation de l'autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et en matière d'installations, d'ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à la loi sur l'eau	Projet d'ordonnance élaboré par le ministère en charge de l'Économie

PROJETS D'ORDONNANCES			
DATE	**TEXTE**	**MESURES PRINCIPALES**	**OBSERVATIONS**
• Date de terme : 6 août 2016 • Date prévisionnelle d'envoi au CE : - • Date prévisionnelle d'examen en CM : février 2016 • Date de publication : 25 mars 2016 pour l'ordonnance n°2016-354 du 25 mars 2016 21 avril 2016 pour l'ordonnance n°2016-488 du 21 avril 2016	Article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015	• Accélérer l'instruction et la prise des décisions relatives aux projets de construction et d'aménagement (1°) • Modifier les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes (2°) • Réformer les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de projets, plans et programmes et de certaines décisions (3°) • Accélérer le règlement des litiges relatifs aux projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (4°)	Projet d'ordonnance élaboré par le ministère en charge du développement durable Suite donnée aux rapports de Jean-Pierre Duport *Simplifier les procédures environnementales* et *Moderniser la participation du public* remis le 3 avril 2015, et de la commission présidée par Alain Richard *Démocratie environnementale : débattre et décider* remis le 3 juin 2015 A ce stade, 2 ordonnances ont été publiées : • Ordonnance n° 2016-354 du 25 mars 2016 relative à l'articulation des procédures d'autorisation d'urbanisme avec diverses procédures relevant du code de l'environnement (prise en application du b du 1° de l'article 106) • Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (prise en application du c du 3° de l'article 106)

ANNEXE 5 :
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. JEAN-MICHEL BAYLET ET DE MME ESTELLE GRELIER

Le 31 mars 2016, le groupe de travail a entendu Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, et Mme Estelle Grelier, secrétaire d'État chargée des Collectivités territoriales, au cours de la réunion plénière de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Monsieur le ministre, Madame la secrétaire d'État, nous sommes très heureux de vous recevoir. Vos parcours couvrent la gamme de nos sensibilités territoriales, plus significatives sans doute que la différence des sensibilités politiques au sein de notre délégation. Je tiens à souligner que celle-ci n'a pas pour vocation de faire la même chose que les commissions permanentes. Nous nous articulons avec elles et tentons de travailler en bonne intelligence, par exemple sur la simplification des normes autour de M. Pointereau.

La situation des finances locales nous préoccupe. Nous avons constaté, Monsieur le ministre, votre capacité à taper du poing sur la table lorsque c'est nécessaire. Cela nous convient bien et nous sommes contents d'entendre votre point de vue sur ce dossier difficile.

Les modalités de mise en œuvre des lois de décentralisation sont aussi au cœur de votre mission et de nos préoccupations. Nous sommes confrontés à une grande complexité. Il existe bien sûr des endroits où tout se passe bien, mais la complexité est bien là. On attend alors de l'État qu'il sache faire preuve d'autant de souplesse quand c'est nécessaire, que de fermeté quand c'est justifié.

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales. – J'ai plaisir à vous retrouver, toutes et tous, pour un sujet d'actualité complexe. La secrétaire d'État et moi-même avons ouvert un dialogue avec l'ensemble des associations d'élus, en bilatéral puis en multilatéral avec le président du Comité des finances locales, afin de trouver de bonnes solutions, dans la confiance, aux difficultés à venir, liées au nombre de réformes initiées depuis quatre ans.

Hier, autour du Premier ministre, nous avons reçu l'Association des régions de France pour signer une plateforme État-régions innovante. Toutes les régions l'ont acceptée, à une exception près. Le travail s'est déroulé dans un excellent esprit de consensus et de volonté de bien faire pour nos

territoires et nos concitoyens. Face à l'ampleur de la révolution – le passage à treize régions –, ce n'était pas gagné.

Nous avons également rencontré les représentants des métropoles, avec lesquels le dialogue est aussi ouvert. Combien de métropoles voulons-nous ? Il en existe quatorze, bientôt quinze, et autant de demandes, pour une taille allant de 200 000 habitants à la population de Paris. À côté de métropoles comme New York, Buenos Aires ou Shanghai, nous avons des « petits poucets ». Doit-on s'en tenir à une quinzaine de métropoles ? C'est ma position. Il faudra également mettre en application la loi sur l'élection au suffrage universel des conseillers métropolitains.

Les départements rencontrent des problèmes majeurs avec le revenu de solidarité active (RSA). L'explosion des dépenses sociales les met en difficulté. Dix d'entre eux sont accompagnés cette année par un fonds d'urgence. La gestion du RSA devait-elle être décentralisée ? Il s'agit d'une politique de l'État. Faut-il la recentraliser ? Cette demande de l'Association des départements de France est en discussion. Nous ne sommes pas encore parvenus à un point d'équilibre, mais nous y travaillons. Le blocage principal porte sur le choix de 2016 comme année de référence, ce qui représente un coût de 700 millions d'euros pour l'État. Pour la décentralisation du RMI, en 2004, c'est l'année n-1 qui avait été choisie. Pour la recentralisation, nous faisons de même.

Nous sommes très attachés au retour aux sources du revenu minimum d'insertion (RMI). La politique d'insertion en est absente, or le RSA n'est pas une prestation à vie mais un accompagnement vers le retour dans le monde du travail.

Tous les schémas départementaux de coopération intercommunale doivent être rendus ce jeudi. Pas un seul département n'a rejeté son schéma, ce qui ne signifie pas qu'il ait été accepté à l'unanimité. Cinq ou six départements ont souhaité aller plus loin que la proposition du préfet, autant l'ont jugée bonne en l'état, et tous les autres ont connu un débat intense. J'ai donné aux préfets la consigne d'être compréhensifs. Reste la mise en application de cette réforme majeure, qui réduit le nombre d'intercommunalités de 2 100 à 1 100. Certaines intercommunalités vont être « XXL ». Pour autant, la situation s'est apaisée.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) représente une difficulté majeure. La loi de finances pour 2016 la prévoit. Nous ferons tout pour rapprocher les points de vue et dégager un consensus. Certains souhaitaient une mise en place en deux années, mais c'est compliqué techniquement.

Par ailleurs, nous préparons l'acte II de la loi relative à la montagne, et un comité interministériel aux ruralités sera réuni au mois de mai dans l'Ardèche.

M. René Vandierendonck. – En tant que co-rapporteur de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), je salue la plateforme conclue hier entre les régions et le Premier ministre. Je voudrais que vous nous disiez comment le Gouvernement a conçu le droit à l'expérimentation des régions dans le domaine de l'emploi, sujet extrêmement cher au président du Sénat et à nombre de sénateurs.

M. Jacques Mézard. – Nous avons bien compris que vous souhaitiez adoucir les aspérités, Monsieur le ministre. Vous indiquez avoir donné des instructions aux préfets pour qu'ils tiennent davantage compte des propositions des élus quant à l'application de la loi NOTRe. C'est un progrès, car un certain nombre de préfets sont passés en force. L'objectif de la commissaire générale à l'égalité des territoires était de réduire de manière autoritaire le nombre d'intercommunalités à mille au maximum. De quelle nature sont vos instructions ? Quels sont les délais ? Contrairement à l'idée que la haute administration de l'État peut en avoir, la mise en œuvre de la loi n'engendre pas un parfait bonheur dans les régions.

M. Christian Manable. – Ma question porte sur les indemnités de fonction des maires de communes rurales de moins de 1 000 habitants et l'automaticité de leur fixation au plafond. La proposition de loi Sueur-Gourault a été déposée pour faciliter l'exercice du mandat local, faisant l'unanimité des associations d'élus, dont l'Association des maires de France (AMF). Actuellement, l'AMF fait machine arrière sous la pression de quelques élus médiatisés. La loi est entrée en vigueur le 1er janvier 2016. Nous y sommes très attachés et espérons qu'il n'y sera pas porté atteinte. Au cours de mes vingt-trois années de mandat de conseiller départemental de la Somme, j'ai incité les maires des communes rurales de mon canton à percevoir le plafond des indemnités. Celles-ci s'élèvent à 646 euros brut par mois dans une commune de moins de 500 habitants et 1 178 euros dans une commune de 500 à 1 000 habitants, soit moins que le Smic si l'on divise par le nombre d'heures de travail. Je rappelle qu'aux dernières élections municipales, 64 communes n'avaient aucun candidat, et que le maire endosse une responsabilité pénale. Dans le monde rural, on le dérange la nuit quand le chien du voisin aboie ! Cette loi est un facteur d'égalité. Quel est votre bilan de son application ?

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales. – Le partenariat noué par la plateforme État-régions sur l'emploi, la formation professionnelle et l'apprentissage permet l'expérimentation. Cinq régions ont signé un plan de 500 000 formations professionnelles. Nous continuerons dans cette voie, main dans la main avec Pôle emploi. Le projet de loi de Mme El Khomri prévoit aussi l'expérimentation pour deux régions. Elles auront le choix d'affectation des fonds libres de la taxe d'apprentissage.

Je n'ai pas l'ambition d'effacer toute aspérité, sachant au surplus le tempérament rugueux des élus... Les débats sont fructueux, ils se déroulent

en confiance. Nous défendons les collectivités territoriales. Avec un respect réciproque, on peut avancer de manière positive.

Pour l'instant, mes instructions aux préfets portent sur la construction du schéma. Nous continuerons de la même manière pour leur application. Je m'exprimerai prochainement devant les préfets en leur demandant de faire preuve de la même compréhension. Pour ce qui est du bonheur, je ne suis pas sûr qu'il faille se lancer dans la vie publique si on le recherche…

L'Association des maires de France a demandé au Sénat de se pencher sur les indemnités des maires de communes de moins de 1 000 habitants. Celui-ci a répondu positivement en interdisant aux maires des communes de moins de 3 500 habitants de renoncer aux indemnités. L'Assemblée nationale a baissé le seuil à 1 000 habitants : ce plafond a été retenu par la commission mixte paritaire. Cette décision s'appuyait sur le fait que le renoncement n'était pas toujours le choix personnel du maire, qui pouvait y être fortement encouragé par le conseil municipal. Tout s'est bien passé jusqu'à ce qu'un maire tente d'imposer un montant contraire à la loi, ce que le préfet a refusé. La médiatisation de ce cas a fait apparaître des contestations. J'en ai parlé lors des séances de questions au Sénat et à l'Assemblée nationale, ainsi que lors du débat sur la proposition de loi de M. Bruno Sido. L'AMF a changé de position et préconise désormais le libre choix. Le dispositif en vigueur est d'origine parlementaire, non pas gouvernementale. Je respecte le Parlement. J'ai cru comprendre qu'une proposition de loi en sens inverse avait été déposée. Ma seule condition est que la réduction des indemnités corresponde à une demande du maire et non du conseil municipal. Vous en déciderez.

Mme Estelle Grelier, secrétaire d'État chargée des Collectivités territoriales. – Des débats importants ont porté, lors de l'examen de la loi NOTRe, sur le niveau d'expérimentation confié aux régions. Pour toutes les demandes, seule la liberté d'affectation d'une partie de la taxe professionnelle nécessite une modification législative ; tout le reste peut être organisé dans le cadre de la loi NOTRe, qui est souple.

Il est possible de lisser les aspérités dans le temps, notamment en matière de compétences et d'harmonisation fiscale. Nous envisageons, avec M. Baylet, de demander l'inscription d'un lissage sur cinq ans pour le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) ainsi que pour le versement transports, dans le projet de loi pour l'égalité et la citoyenneté. Nous sommes dans l'adaptation, en fonction des remontées du terrain.

M. Michel Le Scouarnec. – Les quinze îles du Ponant subissent un surcoût lié à leur insularité, notamment en matière de transport maritime, évalué à 38 %.

Les écoles jouent un rôle fondamental dans les communes. Pouvez-vous défendre ces écoles rurales regroupant deux ou trois classes ? Une commune sans école manque d'âme. Nous nous battons pour les défendre.

Je souhaite aussi vous alerter sur les difficultés de constructibilité dans les dents creuses. J'interpellerai la ministre du Logement à ce sujet.

M. Rémy Pointereau. – Le président du Sénat a mis en place un groupe de travail sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. Les 10 000 réponses au questionnaire que nous avons adressé à tous les élus et professionnels révèlent des nœuds de complexité. Où en est votre travail sur la simplification des normes ? Nous déposerons une proposition de loi fin juin. D'ici là, pourra-t-on travailler avec vos services sur l'aspect réglementaire ?

M. Antoine Lefèvre. – Nous ressentons le contrecoup de la loi NOTRe. La suppression de la clause générale de compétences des départements pose des difficultés, en particulier en milieu rural. Depuis très longtemps, ils intervenaient sur les transports scolaires et les cantines. En outre, le conseil départemental ne peut plus financer les associations de maires, or il existait des partenariats essentiels.

Mme Françoise Gatel. – Nous souhaitons la stabilité du contexte législatif. Les réformes se succèdent à une allure trop rapide.

L'amélioration des finances des collectivités territoriales est due à une baisse sévère des investissements, de 4,6 milliards d'euros, pesant sur l'activité économique et l'emploi.

La délégation aux collectivités territoriales et la commission des Lois mènent une mission sur les communes nouvelles, qui représentent une révolution silencieuse. Les procédures administratives créent parfois des difficultés alors que les freins seraient simples à lever.

Quel est votre avis sur la proposition de loi sénatoriale instaurant un délai supplémentaire de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Le président Larcher et M. Philippe Bas ont écrit à ce propos une lettre au Premier ministre.

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales. – Je suis ouvert à toutes les propositions de meilleure prise en compte des besoins particuliers des îles. Leurs difficultés sont liées à la fusion, en 2015, de l'ensemble des composantes de la dotation forfaitaire des communes.

J'ai rendez-vous aujourd'hui même avec la ministre de l'Éducation nationale pour évoquer les écoles rurales.

Pour répondre aux problèmes de dents creuses, les communes doivent se doter de documents d'urbanisme. C'est ce que j'ai toujours prôné. Le Morbihan, il est vrai, doit aussi prendre en compte la loi Littoral.

Nous allons dans le sens de la simplification. Je suis prêt à accompagner vos efforts, Monsieur Pointereau, comme ceux de M. Alain Lambert, qui y travaille également.

La clause de compétence générale des départements a été supprimée à la demande du Parlement. Il leur reste cependant beaucoup de possibilités d'intervenir. Pour autant, le rôle du département n'est pas d'assurer le fonctionnement des cantines scolaires... C'est à la communauté de communes de s'en charger.

La suppression du financement des associations de maires est prévue par la loi, même si c'était une tradition dans les départements. Je ne sais pas d'où est venue cette mesure.

Dès notre arrivée au ministère, Mme Grelier et moi-même avons dit que nous n'étions pas là pour initier une nouvelle réforme institutionnelle ni attacher nos noms à une loi, mais pour appliquer les textes votés et mettre de l'huile dans les rouages.

Les collectivités territoriales sont appelées à partager l'effort de redressement des finances publiques, dans des conditions très dures. Les recettes des collectivités se sont tout de même améliorées. On évoquait tout à l'heure les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) – je reconnais que ce n'est pas une recette pérenne. L'investissement a beaucoup diminué, c'est un problème. J'ai dit ce matin au Premier ministre que Mme Grelier et moi-même lui ferions des propositions pour relancer l'investissement.

Mme Estelle Grelier, secrétaire d'État chargée des Collectivités territoriales. – En matière de soutien à l'investissement, je rappellerai les 500 millions d'euros liés aux priorités nationales telles que la transition énergétique, les 300 millions d'euros consacrés à la rénovation des bourgs-centres et l'accroissement de 200 millions d'euros de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), très prisée. L'élargissement de l'éligibilité des dépenses au Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est reçu positivement.

Les communes se sont très bien approprié le dispositif des communes nouvelles. Par exemple, dans le Maine-et-Loire, 37 % des communes sont concernées. Nous sommes en relation avec l'Association des maires de France à ce propos, et recevons le retour direct des communes.

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales. – Un département peut subventionner un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans tous les domaines.

- Présidence de M. Jacques Mézard, vice-président -

M. Charles Guené. – Il serait intéressant de pouvoir inscrire la proposition de loi de M. Sido avant le 30 juin à l'Assemblée nationale.

M. Bernard Delcros. – Le RSA n'est pas l'affaire des départements mais de l'État. Je suis favorable à sa recentralisation. Par ailleurs, il ne répond pas à la problématique de tous les départements. Dans le Cantal, le coût de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est deux à trois fois supérieur à celui du RSA.

Quatre élus qui ont créé des communes nouvelles ont témoigné ce matin devant notre délégation des tracasseries quotidiennes auxquelles ils sont confrontés. Le cadre général ne répond pas à l'ensemble des difficultés. Des problèmes se posent par exemple pour la carte grise, l'adresse postale… Tout cela va à l'encontre du travail de conviction des élus auprès de leurs administrés en faveur des communes nouvelles.

M. François Grosdidier. – Monsieur le ministre, je suis heureux de votre analyse sur le RSA. Si nous sommes demandeurs de sa nationalisation financière, nous souhaitons la relocalisation de sa mise en œuvre. Des commissions locales d'insertion géraient le RMI. La réforme devra aller en ce sens.

Ne pouvez-vous pas envisager un moratoire sur les normes pendant la période de diminution des dotations ? Il est impossible de respecter l'échéancier des agendas d'accessibilité programmée. Des maires se retrouveront devant les tribunaux faute de capacité financière pour les mettre en œuvre.

Enfin j'évoquerai la situation des élus auprès de l'Ircantec. Nous avions questionné la Direction générale de la sécurité sociale sur les contreparties des cotisations versées par les élus à l'Ircantec. Ceux qui sont déjà à la retraite cotisent pour rien. C'est tout juste si l'on ne considère pas le droit de garder une retraite professionnelle comme un privilège. Ne peut-on pas séparer les régimes ?

M. Jean-Pierre Vial. – Dans le domaine économique, le partage des compétences est clair : l'aménagement du territoire aux départements, les aides aux régions. Le problème est que les financements ne sont pas sur la table et que ce sont les collectivités territoriales qui en font les frais. Celles-ci peuvent-elles commencer à travailler sur le principe du conventionnement ?

Le dépôt de la proposition de loi de M. Mézard sur le délai supplémentaire accordé aux commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) doit vous exhorter à tout faire pour mettre de l'huile dans les rouages. Vous constaterez que les problèmes débuteront dès demain.

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales. – La proposition de loi de M. Mézard adoptée par la commission des Lois du Sénat a suscité une proposition de loi de M. Calmette à l'Assemblée nationale. Je ne considère pas qu'ajouter du temps au temps règle le problème. On verra s'il est possible de rapprocher les points de vue. Ce soir, les schémas seront tous déposés. Pour autant, rien n'est terminé. Il faudra attendre le 1er janvier 2017, voire le 1er janvier 2018. Nous étudierons cette proposition de loi et entendrons les parlementaires avant de rendre un avis définitif.

On ne peut pas reprocher au Gouvernement de ne pas entendre les élus sur le RSA. Le Premier ministre a répondu favorablement à la demande de l'Association des départements de France de recentraliser le RSA. Si la demande n'avait pas été présentée, nous n'en aurions pas eu l'initiative. Le coût du RSA, de 700 millions d'euros par an, n'est pas une mince affaire par les temps qui courent. Sa mise en œuvre restera bien sûr du ressort des départements. Nous parlons seulement du financement. Il n'est pas question que l'État se substitue aux services sociaux ou aux caisses d'allocations familiales.

L'APA a été créée en 2001. Elle devait être financée à parité, ce qui n'est pas le cas. Il est vrai que sa charge est lourde, mais il s'agit d'un problème moindre. Dans le cadre de son pacte de confiance et de responsabilité, M. Ayrault avait largement réglé la situation.

Le mot de « moratoire » est impossible à accepter en matière d'accessibilité. Nombre d'associations, notamment d'handicapés, entreraient en rébellion s'il en était question. En revanche, nous simplifions les normes quand cela est possible.

Monsieur Vial, nous encourageons les conventions, devenues un mode ordinaire de fonctionnement entre collectivités territoriales.

Mme Estelle Grelier, secrétaire d'État chargée des Collectivités territoriales. – La Poste propose des solutions en ce qui concerne les adresses dans les communes nouvelles, tout comme l'Insee. Le ministère de l'intérieur travaille à la question des cartes grises.

Les conventions sont possibles dans le cadre de la loi NOTRe, qui est fluide.

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales. – Nous interrogerons la Direction de la sécurité sociale sur l'Ircantec. J'entends ce que vous dites.

M. Jacques Mézard, président. – Je vous remercie.

ANNEXE 6 :
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. JEAN-VINCENT PLACÉ

Le 26 mai 2016, le groupe de travail a entendu Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification, au cours de la réunion plénière de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je me réjouis d'accueillir M. Jean-Vincent Placé parmi nous. Nous sommes plusieurs à l'avoir rencontré il y a quelque temps pour évoquer les normes. Nous avons également eu des échanges intéressants avec les secrétaires d'État MM. André Vallini et Thierry Mandon.

Le président Gérard Larcher avait confié à M. Pointereau un travail sur la question. Des propositions ont été formulées. Depuis quelques mois, un groupe de travail réunit des membres de toutes les commissions permanentes ; il est chargé d'étudier la simplification des normes d'urbanisme, en lien avec le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) présidé par M. Alain Lambert. La participation de toutes les commissions permanentes évite les conflits de compétence et garantit que nous avançons tous de concert. La méthode est trouvée ; ce travail débouchera sans doute sur un texte, mais nous n'en sommes pas encore là.

M. Rémy Pointereau, président du groupe de travail « Simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols ». – Le président Larcher a effectivement souhaité s'emparer de la question. Nous avons envoyé un questionnaire aux maires l'an dernier : ils ont à 65% cité comme difficulté la multiplication des normes – de construction, d'urbanisme,... Nous avons créé en janvier dernier un groupe de travail trans-partisan, il établira d'ici la fin juin une proposition de loi qui sera présentée à la mi-octobre au Sénat. Plus de 20 tables rondes ont été organisées, 80 personnalités auditionnées. Simplifier, ce n'est pas si simple ! Dans ce mikado des normes, toucher à l'une, c'est risquer d'embrouiller tout l'ensemble. Je souhaite vous interroger, monsieur le ministre, sur la résolution votée par le Sénat en janvier dernier, portant sur la réglementation des normes d'urbanisme. Qu'en pensez-vous ? La saisine directe et individuelle du CNEN par les collectivités a certes amélioré la situation. Mais notre proposition de loi a-t-elle prospéré ?

Le président de la République avait annoncé, le 29 mars 2013, un choc de simplification en matière d'urbanisme et de construction : où en est-on ?

Pour tuer dans l'œuf les normes, il faut travailler sur le flux mais aussi sur le stock. Le Sénat a voté une proposition de loi constitutionnelle imposant la suppression d'une norme à chaque fois que l'on en crée une, freinant la sur-transposition. Le principe de prescripteur-payeur pourrait également être mis en œuvre...

Nous avons reçu 11 000 réponses à notre questionnaire. Au prochain Congrès des maires, le président Gérard Larcher fera le point sur la question. Les attentes sont grandes, dans l'ordre des préoccupations des élus, la complexité administrative arrive souvent avant les ressources financières.

M. François Calvet, rapporteur du groupe de travail « Simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols ». – Toutes les personnes auditionnées nous l'ont dit : « Arrêtez de créer des normes ! ». Mais une simplification peut provoquer des déséquilibres, il faut y travailler de façon consensuelle. Où en est la mise en œuvre des 18 mesures de simplification annoncées à Vesoul en septembre 2015, à l'issue du comité interministériel ? Combien ont déjà été adoptées ? Quand les autres le seront-elles ? Qu'apportent à la simplification les projets d'ordonnances élaborés en application des articles d'habilitation – articles 103 et 106 – de la loi du 6 août 2015 ?

M. Marc Daunis, rapporteur du groupe de travail « Simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols ». – Nous sommes toujours prêts, la main sur le cœur, à simplifier. Mais, par un mécanisme tout schizophrénique, nous votons l'instant d'après l'instauration de nouvelles normes ! Le Gouvernement est-il disposé à instaurer un vrai partenariat avec le CNEN et le Sénat, afin de promouvoir la culture de l'évaluation, calmer la logorrhée législative et maîtriser la machine infernale ?

M. Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification. – Je suis toujours heureux de revenir dans la maison Sénat. Associer toutes les commissions, tous les groupes politiques à ce travail, je crois que c'est la bonne méthode. Le chantier de simplification des normes pour les collectivités locales est une priorité du Gouvernement. Elle a été la mienne dès que j'ai pris mes fonctions le 12 février dernier. Le but est de dégager des marges de manœuvre en supprimant des contraintes inutiles ; et d'éviter de bloquer les projets. Il faut agir sur le flux mais bien sûr aussi sur le stock. La circulaire du Premier ministre de 2014 prononçait un moratoire, avec l'objectif de parvenir à un coût net inférieur à zéro : à Pâques, nous en étions à – 60 millions d'euros… Le CNEN joue là un grand rôle. Dans la réforme de l'État que je conduis, faire prévaloir ce principe est également un aspect important. Le stock des normes qui s'imposent aux collectivités est considérable : 400 000 ! Nous sommes tous schizophrènes, membres de l'exécutif comme parlementaires via les amendements. Nous avons tous à faire notre autocritique.

Identifier ce que nous pouvons supprimer : le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) est mandaté pour le faire, en lien avec le CNEN ; huit groupes de travail ont été créés, qui comprennent aussi des représentants des associations d'élus et la DGCL. Tous les domaines sont couverts : bâtiments, urbanisme, budget et comptabilité… Des ateliers décentralisés ont été mis en place. J'étais hier avec votre collègue Cabanel et je suis à la disposition de chacun d'entre vous, quelles que soient les sensibilités. Nous avons également conclu un partenariat avec l'association des administrateurs territoriaux de France, directement concernés. C'est un travail de longue haleine, un travail que je souhaite routinier – au sens de régulier – car c'est ainsi que nous parviendrons à des résultats.

Les 18 mesures de Vesoul seront en application avant l'été, à l'exception d'une seule, qui le sera à l'automne. Parmi elles, il y a l'allègement des procédures pour les travaux de faible montant dans les petits établissements recevant du public (ERP) – tous les élus locaux signalent le caractère insoutenable des investissements pour des ERP comme les gîtes ruraux ; la réduction du nombre et de la périodicité des vérifications techniques dans ces établissements. Pour les PLU, les articles regroupés par thématiques seront plus lisibles. L'accompagnement des élus en matière de réglementations sportives se fera plus près du terrain. L'obligation de vidange des piscines sera réduite de deux à une par an pour les piscines de plus de 240 m². Le décret du 18 avril 2016 redéfinit les exigences de sécurité pour les cages de buts de football, de handball, de basket. Jadis, un accident mortel dû à la chute d'un panneau de basket et des accidents lors d'activités sportives dans les torrents avaient conduit à accroître la responsabilité pénale de tous les intervenants, publics ou privés. Il en est résulté une poussée de normes, souvent pour de bonnes raisons.

Tout récemment à Privas, en Ardèche, j'ai annoncé 16 nouvelles mesures de simplification. Quelques exemples très divers : le principe « Dites-le nous une fois » pour alléger la paperasserie, avec des marchés publics simplifiés, et France Connect comme portail unique des actes administratifs ; pour les SDIS, une gamme élargie de véhicules d'intervention, la collaboration entre les pharmacies à usage intérieur (PUI). La formation des sapeurs-pompiers est renforcée. Les contrôles médicaux lors des recrutements de fonctionnaires territoriaux sont allégés. Est supprimée l'obligation de transposer le certificat de décès à la mairie du domicile du défunt.

Plusieurs dizaines de mesures sont en cours d'instruction, qui feront l'objet d'une nouvelle vague de décisions à l'automne, selon le processus routinier d'annonces semestrielles de mesures qui concernent les collectivités mais aussi les usagers ou les entreprises.

Votre travail, mené dans la concorde républicaine, démontre une volonté partagée. Votre résolution du 13 janvier, invitant le Gouvernement à adopter des mesures de simplification des normes, reprenait certaines des mesures annoncées à Vesoul, ce qui prouve notre convergence de vues. Un certain nombre sont déjà en application, l'arrêté concernant les ERP a été pris, le niveau d'exigences des commissions de sécurité revu, le nombre des actes dispensés du contrôle de légalité accru…

Une mesure en cours de finalisation satisfera votre collègue Jean-Claude Boulard : elle concerne les normes antisismiques.

Mme Françoise Gatel. – Ah oui !

M. Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État. – Il me faisait remarquer que sa ville du Mans n'avait jamais connu de séisme.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Ce n'est pas comme chez moi : nous avons connu un tremblement de terre en 1356.

M. Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État. – Je veux citer également la charte nationale d'harmonisation des niveaux d'exigences pour les architectes des bâtiments de France (ABF). Autres mesures annoncées à Privas : la simplification du régime aux abords des monuments historiques, la télédéclaration (mesure 8), la communication dématérialisée des documents des enquêtes publiques (mesure 9), la dématérialisation de neuf formalités administratives d'ici la fin de l'année, passeport, carte d'identité, carte grise… Le SGMAP étudie les propositions de votre résolution qui n'ont pas encore été retenues, afin de les inclure dans la prochaine vague de simplification. Si certaines figurent dans votre future proposition de loi, le Gouvernement les soutiendra.

Une (supprimée) pour une (créée) : c'est ce que nous visons, mais ce n'est pas aisé, notamment en matière budgétaire. Pas de sur-transposition, telle est la consigne donnée aux administrations, et telle est la recommandation faite au législateur. Avec une mention spéciale pour les procédures concernant les régions ultrapériphériques, car notre manie de la sur-transposition a atteint là les limites de l'absurde.

Le principe prescripteur-payeur, en revanche, est bien difficile à mettre en œuvre : le législateur qui vote la création d'une norme paiera-t-il le coût de son respect par les collectivités ?

Nous étudions toutes les propositions de simplification : n'hésitez pas à me les transmettre, je suis à la disposition de chacun pour régler les aberrations ponctuelles qui me seraient signalées.

Reste un vrai problème, touchant à la parole de l'État. Les régions fusionnées en font l'expérience : la DG-Fip dit A, la Dreal dit B, le préfet n'est pas au courant… Cette instabilité de la parole de l'État est préjudiciable à l'action sur le terrain et aux décisions, je l'ai vécu lorsque j'étais en charge des transports à la région Île-de-France.

Mme Patricia Schillinger. – Pouvez-vous nous donner plus de détails sur les SDIS ? Quand aurons-nous les informations concrètes ?

M. François Grosdidier. – Je me soucie de deux principes : l'adaptabilité aux situations locales, la proportionnalité. On le voit en matière d'accessibilité, les investissements nécessaires sont parfois considérables par rapport au bénéfice réel. Vaut-il mieux aménager un logement pour une personne handicapée ou faire des travaux sur la voirie jusque dans les endroits où cette personne n'ira jamais ? Faut-il construire un ascenseur dans un établissement scolaire si les enfants peuvent faire toute leur scolarité au rez-de-chaussée ?

M. Georges Labazée. – Comment le Parlement peut-il contrôler que les ordonnances prises en vertu d'une habilitation article 38 ne contiennent pas une trop forte dose de normes nouvelles ?

Mme Françoise Gatel. – Comment contenir les exigences des fédérations sportives qui imposent aux collectivités des travaux très coûteux ? Comment garantir la stabilité des règles de sécurité ? Un ERP est construit selon les normes en vigueur. Trois ans après, une commission de sécurité demande une nouvelle adaptation : nouvelles dépenses. Et ainsi de suite, sans fin.

Un mot enfin sur les normes sismiques : elles amplifient ce qu'exige le simple principe de précaution. Il est temps de revenir à la raison.

M. Rémy Pointereau, président du groupe de travail. – Lorsque j'ai mentionné le principe prescripteur-payeur, je songeais aux fédérations sportives, qui accordent le label départemental à un équipement s'il répond à telles caractéristiques, le label régional s'il répond à telles autres. La maison de la culture de Bourges, l'une des premières créées en France – inaugurée par André Malraux – avait besoin d'une restructuration. Le ministère de la Culture a conditionné l'octroi du label national à un agrandissement de ses locaux. Nous avons pensé surélever le bâtiment, or il est situé à côté de la cathédrale, et l'ABF a refusé tout net. Nous avons envisagé de creuser le sous-sol : impossible, car Bourges est sur le site de l'antique Avaricum, trop riche sur le plan archéologique. Il ne nous reste plus qu'à construire ailleurs. Mais que faire du bâtiment actuel ? Tout cela représente bien des dépenses…

M. Jean-Marie Bockel, président. – Sujet délicat ! Les ABF ont un rôle souvent précieux, ne l'oublions pas… surtout si l'on peut dialoguer avec eux et parvenir à une solution soutenable. Ma ville comptait trois casernes, dont la plus belle – « un palais Pitti ! » s'exclamait l'architecte – menaçait de s'effondrer. Nous avons ensemble décidé d'en détruire une pour consacrer plus de moyens à la restauration de l'autre. C'était un bon compromis, mais la période actuelle se prête-t-elle encore à ce type de négociation ?

M. François Calvet, rapporteur. – Les réponses à notre questionnaire ont fait une large place aux ABF, à leurs décisions imprévisibles, variables, pointillistes, etc.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Notre travail concerne en particulier le contentieux, avec le souci de neutraliser les procédures dilatoires ; le toilettage des procédures, car dans les opérations d'urbanisme, exiger d'abord un dossier de création, puis un dossier de réalisation, est bien lourd, et l'étude d'impact gagnerait à être faite au stade du dossier de réalisation ; les discussions entre les porteurs de projets, les collectivités et l'État, avec si possible un référent juridique unique, une remontée d'information par la commission de conciliation et un bilan annuel des mesures de simplification par les préfets, pour nourrir un rapport annuel national. Il serait bon aussi de favoriser un urbanisme de projets, avec une adaptation du droit du sol ou de la construction en fonction des projets…

M. Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État. – Les ordonnances et les décrets sont, comme les mesures d'origine législative, passés en revue par la DGCL, le SGMAP, le CNEN. Certaines adaptations sont possibles au titre du principe de proportionnalité : les normes incendie sont fonction de la taille des immeubles. Vous suggérez un aménagement de logements pour les personnes handicapées en contrepartie de moindres travaux d'accessibilité dans certaines autres zones. Les propositions en ce sens ont toujours été fraîchement accueillies par les associations concernées !

Je vous adresserai par écrit le détail des mesures relatives aux SDIS. Quant aux fédérations sportives, elles dépendent d'associations internationales – les fédérations internationales – et nous n'avons pas de prise sur leurs exigences. Il reste possible d'utiliser intelligemment la règle selon laquelle le silence de l'administration vaut accord.

Je suis un écologiste pragmatique, soucieux d'adapter les normes sismiques au risque réel de chaque zone. Une mesure est en cours d'évaluation, elle devrait faire partie du paquet de l'automne.

La loi patrimoine a amélioré les règles concernant les abords de monuments historiques. Vous proposez non de supprimer l'avis de l'ABF mais, en quelque sorte, de renverser la charge de la justification. C'est un bon compromis, me semble-t-il. Si la disposition figurait dans votre proposition de loi, le Gouvernement y serait favorable.

Grâce au numérique, le dialogue avec l'administration peut être rendu plus fluide. De même, le nombre des rescrits augmente, c'est une bonne chose.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous vous remercions.

ANNEXE 7 :
NOTE SUR LA SIMPLIFICATION EN ALLEMAGNE

Après avoir pris, depuis les années 1980, des mesures de simplification restées infructueuses, le Gouvernement fédéral allemand a mis en place en 2006 un programme intitulé « Simplification administrative et mieux légiférer » (*Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*). Ce programme est piloté par une entité implantée au sein de la Chancellerie fédérale, le service 133, dont le rôle est d'assurer la mise en œuvre du programme et la coordination interministérielle - chaque ministère fédéral disposant de sa propre entité chargée de la simplification -, et d'assister le coordonnateur du Gouvernement fédéral pour la simplification, ministre adjoint auprès de la Chancelière (Prof. Dr. Helge Braun).

Le Bureau fédéral des statistiques (*Statistisches Bundesamt*) soutient le Gouvernement fédéral dans la mise en œuvre du programme, en assistant les ministères fédéraux dans la rédaction des études d'impact, en mettant en place des bases de données publiques et en procédant à des évaluations *ex post*.

Outre les nombreuses mesures mises en place visant à simplifier les relations des citoyens et des entreprises avec l'administration (simplification des formulaires administratifs dans le domaine de la santé, des obligations comptables des entreprises, facturation électronique,...), le programme du Gouvernement fédéral allemand a aussi pour objectif le « mieux légiférer ». Un changement de culture politique a en effet été opéré par ce programme : il s'agit désormais de fournir des données chiffrées en amont, afin d'éclairer la prise de décision politique. Plusieurs instruments ont été développés à cette fin :

1. Les études d'impact (*Gesetzesfolgenabschätzung*) réalisées selon une méthode unique

Obligatoire et partie intégrante du projet de loi, l'étude d'impact, rédigée par le ministère fédéral chef de file, doit indiquer :

- les effets du projet de loi sur la simplification législative et administrative ;

- les effets du projet de loi sur le développement durable ;

- les dépenses budgétaires hors coûts de mise en conformité ;

- l'évaluation des coûts de mise en conformité (*Erfüllungsaufwand*) pour : 1/ les citoyens ; 2/ les entreprises et ; 3/ l'administration (évaluation quantitative) ;

- les autres coûts éventuels (évaluation quantitative) ;

- enfin, les autres conséquences éventuelles du projet de loi (évaluation qualitative).

Afin d'évaluer les coûts de mise en conformité (*Erfüllungsaufwand*) pour les citoyens, l'économie et l'administration, une méthode de calcul unique a été mise en place, en tenant compte des dernières recommandations de l'OCDE, et est appliquée par tous les ministères fédéraux lors de la rédaction des études d'impact. Un guide pratique ainsi que des séminaires visent à former les fonctionnaires de tous les ministères fédéraux à cette méthode, désormais ancrée dans la culture administrative.

2. Le « contrôle qualité » des études d'impact par un conseil indépendant

Composé de 10 membres indépendants et bénévoles nommés pour cinq ans de manière à assurer une représentation du monde des entreprises, du monde universitaire et du monde associatif, le Conseil national de contrôle des normes (*Nationaler Normenkontrollrat-NKR*), instauré après l'adoption d'une proposition de loi du Bundestag le 14 août 2006, assure le contrôle de la qualité des études d'impact rédigées par les ministères fédéraux : il vérifie l'évaluation correcte et intelligible des coûts de mise en conformité pour les citoyens, les entreprises et l'administration. Il n'a pas de droit de veto mais son avis est joint au projet de loi afin d'éclairer la prise de décision politique.

3. Le suivi des coûts pour l'économie au fur et à mesure de l'adoption de nouvelles réglementations

L'utilisation d'une méthode unique par tous les ministères fédéraux pour rédiger les études d'impact permet, par agrégation des coûts, d'assurer un suivi des coûts engendrés au fur et à mesure de l'adoption de nouvelles réglementations. Ainsi, le Gouvernement fédéral a introduit en 2012 une courbe appelée « index des coûts bureaucratiques » qui permet d'évaluer à tout moment par rapport à un indice 100 au 1er janvier 2012, l'évolution des coûts administratifs pour l'économie au fur et à mesure de l'adoption de nouvelles réglementations. (Indice de mars 2016 : 99,01)

4. Les évaluations *ex post*

Le programme du Gouvernement allemand accorde une grande importance à l'évaluation *ex post*. Le Bureau fédéral des statistiques vérifie, 2 ans après l'entrée en vigueur du texte, que les coûts de mise en conformité pour les citoyens, l'économie et l'administration avaient été estimés au plus juste par le ministère fédéral lors de l'élaboration du projet de loi (au moins pour les textes qui engendrent plus d'un million d'euros par an de coûts de mise en conformité). Les rapports d'évaluation sont transmis au NKR et au

coordonnateur du Gouvernement fédéral pour la simplification. De plus, les ministères fédéraux évaluent, trois à cinq ans après l'entrée en vigueur du texte, si l'objectif visé a bien été atteint.

5. Le respect de la règle du « *One in, one out* »

Par une décision du 11 décembre 2014, le Gouvernement fédéral a décidé l'introduction de la règle du « *One in, one out* », dont l'objectif est de compenser, par la suppression de charges, les charges nouvelles pour l'économie engendrées par les nouvelles réglementations (1€ supprimé pour 1€ de charge nouvelle créée).

6. L'implication du Parlement (*Bundestag*) dans la démarche de simplification

Le Gouvernement fédéral remet chaque année au *Bundestag* un rapport sur le bilan du programme, qui fait l'objet d'un examen en commission, puis en séance plénière.

Par ailleurs, afin que les parlementaires prennent rapidement connaissance des objectifs et des impacts des projets de loi en vue de la discussion du texte, chaque projet de loi contient une première page (*Vorblatt*) qui résume les informations essentielles en 6 rubriques (problème et objectifs ; solution ; alternatives ; dépenses budgétaires hors coûts de mise en conformité ; coûts de mise en conformité pour les citoyens, pour l'économie et pour l'administration ; autres coûts). De même, l'avis du NKR commence par un résumé des principaux coûts générés par le projet de texte.

Enfin, les parlementaires ont la possibilité d'auditionner le NKR en commission en tant que de besoin, afin d'obtenir des éclaircissements sur les coûts engendrés par le texte.

Les premiers succès de ce programme gouvernemental ont été obtenus rapidement : entre 2006 et 2011, les coûts administratifs pour l'économie ont été réduits de plus de 12 milliards d'euros par an, soit d'environ un quart. La doctrine en Allemagne se félicite de la plus grande transparence pour les citoyens, grâce aux études d'impact, du processus d'élaboration de la loi et des coûts générés par les nouvelles réglementations, ainsi que de la prise de conscience croissante des coûts par les institutions qui élaborent la législation.

Source : Marie Bruneau, Secrétaire exécutive du groupe interparlementaire d'amitié France-Allemagne

ANNEXE 8 :
PRÉCISIONS SUR L'APPLICATION DE LA RÈGLE « *ONE IN, ONE OUT* » (OIOO) EN ALLEMAGNE

1) L'application de la règle OIOO soulève-t-elle des interrogations ?

En application de la décision du Gouvernement fédéral allemand du 11 décembre 2014, il existe trois exceptions à l'application de la règle « *One in, one out* » :

a) les projets de texte[1] du Gouvernement fédéral qui transposent les dispositions européennes, les conventions internationales, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale ou de la CJUE ;

b) les projets de texte du Gouvernement fédéral qui visent à parer aux dangers graves ;

c) les projets de texte du Gouvernement fédéral dont l'application est limitée dans le temps (1 an maximum).

- Concernant l'exception a) :

Toutes les exceptions à l'application de la règle OIOO mentionnées dans le rapport annuel 2015 sur la simplification du Gouvernement fédéral allemand concernent presque exclusivement l'exception a) (relative aux projets qui transposent les dispositions européennes, les conventions internationales, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale ou de la CJUE).

L'application pratique de cette exception a fait l'objet de discussions très approfondies entre le Bureau « Simplification administrative et mieux légiférer » de la Chancellerie fédérale et les ministères fédéraux. Dans la mesure où il existe de très nombreuses interprétations possibles de ce que recouvre la notion de « transposition », il a été renoncé à une définition technique précise. Dès lors, il est décidé au cas par cas si les dispositions concernées peuvent faire l'objet de cette exception ou non.

- Concernant l'exception b) :

Il y a toujours des discussions sur le champ d'application de l'exception relative à la sécurité définie par la décision sur la règle OIOO. Dans cette décision, les secrétaires d'État chargés de la simplification se sont toutefois accordés sur le fait qu'il ne s'agit ici que d'écarter un danger imminent, comme par exemple une catastrophe naturelle. En conséquence,

[1] Il s'agit des projets de loi du Gouvernement fédéral et des projets de règlements (*NB* : il n'existe pas en Allemagne de pouvoir réglementaire autonome).

cette exception n'a jusqu'à présent jamais été mise en œuvre, ni pour la loi réformant le droit d'asile, ni pour la modification des lois relatives au terrorisme, ni pour les réformes du droit de la consommation.

- L'exception c) ne pose pas de difficulté d'application.

Par ailleurs, les secrétaires d'État en charge de la simplification ont décidé, au moment de l'adoption de la règle OIOO, que la règle OIOO n'était pas applicable aux interventions de l'État sur les prix du marché (ex. : loi sur le salaire minimum). Certains voient ici une exception supplémentaire à l'application de la règle OIOO.

D'autres estiment que la méthode de détermination des coûts de mise en conformité devrait être adaptée sur ce point.

En tout état de cause, tous souhaitent que les coûts engendrés par les interventions de l'État sur les prix du marché soient également transparents.

2) La réduction des coûts administratifs pour l'économie

a) 2006-2011 : objectif du Gouvernement fédéral allemand de réduire les coûts administratifs pour l'économie de 25 % (soit 12 milliards d'euros) nets par an à horizon 2011 par rapport à 2006

Extraits des rapports annuels – établis par le Gouvernement fédéral en application de l'article 7 de la loi instituant un Conseil national de contrôle des normes *(NKR – Normenkontrollrat)* - mentionnant cet objectif :

- ***Extrait du rapport annuel 2007 du Gouvernement fédéral sur la simplification***

« Le processus de mesure est introduit. Le Gouvernement fédéral aspire à une diminution sensible et rapide des charges administratives inutiles et se fixe l'objectif, **d'ici à la fin de l'année 2011**, de contrôler la totalité des coûts administratifs engendrés par les obligations d'information et d'identifier et de supprimer les coûts administratifs inutiles. Le Gouvernement fédéral vise à cet égard une **réduction de 25** % des charges administratives actuelles. »

- ***Extrait du rapport annuel 2010 du Gouvernement fédéral sur la simplification***

« Le Gouvernement fédéral initiera et mettra en œuvre de nouvelles mesures de réduction des charges, afin de réduire, **d'ici à la fin de l'année 2011**, les coûts administratifs pour l'économie engendrés par les obligations d'information de **25 % nets par rapport à la situation au 30 septembre 2006.**

- ***Extrait du rapport annuel 2011 du Gouvernement fédéral sur la simplification***

« Le Gouvernement fédéral a confirmé en 2010 son objectif de mettre en œuvre et d'initier des mesures afin de réduire, d'ici à fin 2011, de 25 % les coûts administratifs pour l'économie par rapport à 2006. Les mesures de simplification mises en œuvre par le Gouvernement fédéral permettent à l'économie de **réduire d'environ 10,9 milliards d'euros nets par an (soit 22,1 %)** par rapport à 2006 les dépenses engendrées pour satisfaire aux obligations d'information. Le Gouvernement fédéral initie de **nouvelles mesures afin d'atteindre l'objectif de 25 %** »

Ces nouvelles mesures introduites en 2011 ont permis d'atteindre les objectifs fixés en 2010, à savoir une réduction de 25 % par an, soit de 12 milliards d'euros.

b) À compter de 2012 : suivi de l'évolution des coûts administratifs pour l'économie grâce à l'« index des coûts bureaucratiques » (Bürokratiekostenindex – BKI) et maintien au niveau le plus bas sur le long terme

Après 2011, le Gouvernement fédéral allemand a souhaité **maintenir sur le long terme le bas niveau des coûts administratifs pour l'économie atteint** grâce aux mesures mises en place dans le cadre de son programme « Simplification administrative et mieux légiférer ». Le niveau des coûts administratifs pour l'économie au 1er janvier 2012 fut défini comme l'indice 100 de l'**index des coûts bureaucratiques** *(Bürokratiekostenindex – BKI)* introduit par le Gouvernement fédéral début 2012 pour suivre l'évolution des coûts administratifs pour l'économie sur le long terme, au fur et à mesure de l'adoption de nouvelles réglementations.

Les acteurs de la simplification administrative en Allemagne attachent aujourd'hui une plus grande importance à ce que les méthodes de simplification établies soient effectives (méthode de calcul unique pour mesurer les coûts de mise en conformité pour l'économie, pour les citoyens et pour l'administration ; règle « *one in, one out* » ; index des coûts bureaucratiques), la diminution des charges obtenue entre 2007 et 2011 n'ayant plus qu'une importance secondaire.

Source : Marie Bruneau, Secrétaire exécutive du groupe interparlementaire d'amitié France-Allemagne

ANNEXE 9 :
RAPPEL DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DES CIRCULAIRES ET INSTRUCTIONS DU PREMIER MINISTRE EN MATIÈRE DE PROCESSUS DE SIMPLIFICATION DES NORMES

• Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la commission consultative d'évaluation des normes

Fait suite aux travaux de la révision générale des politiques publiques portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales, qui ont mis en évidence l'accroissement des charges qui résulte pour ces dernières de l'inflation des textes les concernant.

Rappelle la création par l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007, au sein du Comité des finances locales, de la « Commission consultative d'évaluation des normes » (CCEN).

La CCEN formule un avis sur l'impact financier des projets de réglementation nouvelle, nationale ou communautaire.

S'agissant des projets de loi, les ministres sont chargés d'analyser l'impact éventuel des dispositions envisagées sur les collectivités territoriales ou leurs groupements, le plus en amont possible, et de procéder à la concertation nécessaire avec les associations d'élus. Ces éléments d'appréciation ont vocation à être intégrés dans l'étude d'impact accompagnant la transmission de l'avant-projet de loi au cabinet du Premier ministre.

S'agissant des projets de textes réglementaires, les ministres sont chargés de consulter la CCEN sur les projets de « mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics »

Pour la délivrance de son avis, et sous réserve de l'existence d'une procédure d'urgence en 72 heures, la commission dispose d'un délai de cinq semaines, éventuellement reconductible, au terme duquel son avis est réputé avoir été rendu.

La CCEN, saisie par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est aussi appelée à émettre un avis sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

• Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics

Rappelle l'annonce du Président de la République d'un moratoire sur l'édiction de ces normes qui pèsent sur les collectivités.

Complète le dispositif issu de la circulaire du 22 septembre 2008.

1. Champ du moratoire : l'ensemble des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France, ni par l'application des lois.

Exception : si une norme paraît « absolument nécessaire » dans ce champ, le projet de décret ou d'arrêté correspondant doit être communiqué au secrétariat général du Gouvernement préalablement à toute saisine du Conseil d'État ou mise en œuvre des procédures de recueil des contreseings ou signatures. Le Premier ministre apprécie si l'adoption du projet mérite un examen complémentaire. En ce cas, il est soumis à la CCEN, dont l'avis sera « très strictement » pris en compte par le Premier ministre.

2. Mise en œuvre des engagements internationaux de la France et application des lois : ne sont pas soumises au moratoire, mais doivent être présentées à la CCEN.

3. Autres mesures visant au renforcement de l'expertise sur les effets induits de la réglementation sur la dépense locale

3.1. Insiste sur la nécessaire qualité des études d'impact et sur l'opportunité d'user plus largement de la faculté de saisir la CCEN sur les projets de loi.

3.2. Rappelle possibilité pour le président de la CCEN de proroger une fois le délai de cinq semaines dans lequel la commission doit rendre son avis, sauf déclaration d'urgence du premier ministre.

3.3. Annonce une « révision générale des normes » en partenariat avec la CCEN, l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et l'Association des régions de France.

• Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales

Souligne la nécessité pour chaque ministère de se soumettre à une « discipline d'évaluation préalable approfondie dès les premiers stades de la préparation de mesures concernant les collectivités territoriales » et les entreprises

Le commissaire à la simplification, désormais placé auprès du secrétaire général du Gouvernement, a pour mission de s'assurer de la qualité des évaluations préalables effectuées par les ministères, et de rechercher avec eux les solutions les plus simples dans la mise au point des projets de mesure.

Précise les conditions d'évaluation préalable des textes :

- **Pour les collectivités territoriales :**

S'agissant des textes réglementaires, cette évaluation préalable sera retracée dans une fiche d'impact à établir le plus en amont possible, dès les premiers stades de la rédaction du projet selon un modèle joint. L'évaluation est communiquée au commissaire à la simplification préalablement à toute réunion interministérielle d'arbitrage, saisine du Conseil d'État ou mise en œuvre des procédures de recueil des contreseings ou signatures et préalablement à la saisine de la commission consultative d'évaluation des normes.

Le commissaire à la simplification apprécie notamment si l'évaluation préalable a été effectuée de manière satisfaisante et invite, le cas échéant, le ministère à l'origine du projet à la compléter.

Si la mesure entre dans le champ du moratoire, le commissaire à la simplification donne un avis au cabinet du Premier ministre sur la suite à donner et la possibilité de la soumettre à l'examen de la commission consultative d'évaluation des normes.

S'agissant des dispositions de nature législative, la circulaire note que l'évaluation préalable de mesures nouvelles a vocation à être intégrée dans l'étude d'impact du projet de loi.

- **Pour les entreprises :**

L'élaboration de tout projet de loi, d'ordonnance, de décret ou d'arrêté comportant des mesures concernant les entreprises, « appelle une analyse d'impact circonstanciée ».

Le commissaire à la simplification doit être saisi du projet de texte et de l'analyse d'impact correspondante au plus tard concomitamment à la saisine des instances obligatoirement consultées et préalablement à l'organisation d'une réunion interministérielle ou à la saisine du cabinet du Premier ministre pour arbitrage.

Le commissaire à la simplification apprécie notamment si l'analyse d'impact a été approfondie de manière satisfaisante, invite, le cas échéant, le ministère à l'origine du projet à la compléter ou à poursuivre la consultation des entreprises susceptibles d'être affectées et, le cas échéant, se rapprochera

du cabinet du Premier ministre pour lui soumettre la question du bien-fondé de l'adoption du projet de texte.

Sur décision du cabinet du Premier ministre, certains textes et les fiches d'impact les concernant pourront être soumis à l'avis de la conférence nationale de l'industrie, de la commission permanente de concertation pour les services ou de la commission nationale de concertation des professions libérales.

Les projets de décret ou d'arrêté transmis au secrétariat général du Gouvernement, respectivement, pour publication et pour présentation à la signature du Premier ministre seront retournés au ministère porteur si n'apparaissent pas au dossier les éléments de l'échange avec le commissaire à la simplification.

Les services déconcentrés de l'État sont invités à s'inspirer de cette démarche d'évaluation préalable et de consultation dans la préparation des mesures de portée locale :

• Instruction du 2 avril 2013 relative à l'interprétation facilitatrice des normes

Demande aux préfets pour les normes ne concernent pas la sécurité de « *veiller personnellement à ce que [leurs] services utilisent toutes les marges de manœuvre autorisée par les textes et en délivrent une interprétation facilitatrice pour accélérer et simplifier la mise en œuvre des projets publics ou privés* ».

• Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation

Complète le dispositif existant, conformément aux décisions prises lors des Comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 et du 2 avril 2013, par les mesures suivantes à compter du 1er septembre 2013.

- **Gel de la réglementation : « une norme créée, une norme supprimée ou allégée »**

Redéfinit la notion de moratoire de la circulaire du 6 juillet 2010 en notant qu'un projet de texte réglementaire nouveau créant des charges pour les collectivités territoriales, les entreprises ou le public ne pourra être adopté que s'il s'accompagne, à titre de « gage », d'une simplification équivalente.

Pour le suivi de ce dispositif, le pilotage est confié au secrétariat général du Gouvernement.

- **Extension et simplification de l'évaluation des impacts des projets de textes réglementaires**

L'évaluation préalable des projets de textes réglementaires concerne désormais l'ensemble des textes applicables aux collectivités territoriales, aux entreprises ainsi qu'au public (particuliers, associations).

Ne sont pas concernés les textes *uniquement* applicables aux administrations de l'État.

Cette évaluation fera l'objet d'une **fiche d'impact synthétique unique**, prenant en compte les impacts pour l'ensemble des destinataires du texte. Celle-ci vérifiera la mise en œuvre des bonnes pratiques de réglementation conformément aux engagements pris par le CIMAP du 2 avril 2013 :

- ne pas « sur-transposer » les directives communautaires : toute règle plus exigeante imposée par la France devra être expressément justifiée et validée ;

- appliquer le principe de proportionnalité : la rédaction des textes devra laisser des marges de manœuvre pour la mise en œuvre ou prévoir des modalités d'adaptation aux situations particulières ;

- renforcer la sécurité juridique : de manière désormais systématique, les textes applicables aux entreprises entreront en vigueur à des dates communes (1er janvier / 1er avril / 1er juillet / 1er octobre) et, pour l'ensemble des textes, un différé minimum devra être laissé afin de permettre à leurs destinataires de s'adapter aux règles nouvelles.

Propose un nouveau modèle d'étude d'impact.

- **Information du public sur l'évaluation des impacts et des coûts de la réglementation**

Les études d'impact seront rendues publiques au moment de la publication du texte. Elles pourront également l'être au moment de la mise en ligne des projets de textes soumis à consultation ouverte sur internet.

Le coût des normes, qui fera l'objet d'un suivi par ministère pour l'application du moratoire de la réglementation, sera également rendu public tous les six mois ; un premier bilan en sera fait au 1er janvier 2014.

• Circulaire du 12 octobre 2015 - Évaluation préalable des normes et qualité du droit

Complète la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation et fixe 3 principes :

• **1er principe** : les textes applicables aux collectivités font *systématiquement* l'objet d'une évaluation préalable

Ces textes doivent :

- être soumis au CNEN ;

- être systématiquement accompagnés d'une fiche d'impact soumise à l'avis préalable du SGG.

• **2ème principe** : les textes *réglementaires* applicables aux entreprises et au public sont accompagnés d'une fiche d'impact *s'ils ont un impact significatif*.

Ce sont les ministères qui apprécient le caractère significatif du projet. Doivent être considérés comme toujours à impact significatif les textes susceptibles d'entraîner un coût ou une économie :

- de plus de 50 000 euros pour toutes les entreprises ;

- ou de plus de 10 000 euros pour une seule entreprise ;

- de plus de 250 000 euros pour le public et les associations prises globalement ;

- ou de plus de 1 000 euros pour un foyer ou une association.

À réception de la fiche d'impact, le SGG :

- vérifie, pour les projets à impact « significatif », qu'ils ont fait l'objet d'échanges préalables avec le conseil de la simplification ;

- examine, pour les autres, l'opportunité de les soumettre à un « test PME ».

• **3ème principe** : extension de l'évaluation préalable aux projets de normes ayant des conséquences sur les services déconcentrés de l'État.

À compter du 1er novembre, les projets de textes règlementaires en la matière doivent être accompagnés d'une fiche d'impact. Ils pourront faire l'objet d'une étude d'impact territorial dite test « ATE »

• **Instruction du 18 janvier 2016 relative à l'interprétation facilitatrice des normes applicables aux collectivités territoriales et à l'accompagnement des élus pour leur mise en œuvre**

Insiste sur le rôle d'accompagnement et de conseil que les élus locaux doivent pouvoir trouver auprès des préfectures et services déconcentrés de l'État. Ce rôle englobe appui, orientation et explication sur les normes, voire conseils en matière de mise en œuvre.

L'instruction rappelle la notion d'interprétation facilitatrice des normes de l'instruction du 2 avril 2013 en y ajoutant la notion d'adaptation aux spécificités locales.

Elle demande des remontées d'informations sur les difficultés d'application aux fins d'un éventuel réexamen des normes.

ANNEXE 10 :
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I – PERSONNES REÇUES DANS LE CADRE D'UNE AUDITION

1 – MINISTRES

Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales[1]

Jean-Michel BAYLET, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales

Secrétariat d'État aux collectivités territoriales[2]

Estelle GRELIER, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, chargée des Collectivités territoriales

Secrétariat d'État à la simplification[3]

Jean-Vincent PLACÉ, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification

Delphine ADJENBAUM, conseillère parlementaire

Sonia BAUDRY, conseillère simplifications

Cédric GRAIL, conseiller territoires

2 – ASSOCIATIONS CATÉGORIELLES

- **Élus locaux**

Assemblée des Communautés de France (AdCF) :

Corinne CASANOVA, vice-présidente à l'urbanisme et au foncier

Philippe SCHMIT, délégué général adjoint, chargé des questions d'urbanisme

Montaine BLONSARD, chargée des relations avec le Parlement

Association nationale des élus de la montagne (ANEM) :

Hervé BENOIT, chargé de mission

---

[1] *Audition dans le cadre de la réunion plénière de la délégation aux collectivités territoriales du 31 mars 2016.*
[2] *Audition dans le cadre de la réunion plénière de la délégation aux collectivités territoriales du 31 mars 2016.*
[3] *Audition dans le cadre de la réunion plénière de la délégation aux collectivités territoriales du 26 mai 2016.*

Association des Maires de France (AMF) :
M. Olivier PAVY, représentant de la commission aménagement habitat urbanisme
M. Sylvain BELLION, responsable du service ville urbanisme habitat
Mme Nathalie FOURNEAU, conseiller
Charlotte DE FONTAINES, conseiller

Villes de France :
Caroline CAYEUX, présidente, sénatrice de l'Oise
Jean-Sébastien SAUVOUREL, conseiller
Camélia OUACHICHE, chargée d'études

- **Fonctionnaires territoriaux**

Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT) :
Stéphane PINTRE, président
Bernard BEZARD, administrateur national

Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) :
Rémy PETIOT, représentant du groupe de travail urbanisme

3 – FÉDÉRATIONS PROFESSIONNELLES

- **Aménagement**

Fédération des entreprises publiques locales (FedEPL) :
Catherine LÉGER, directrice générale de la Société publique locale Plaine Commune Développement
Alexandre VIGOUREUX, responsable du département juridique
Isabelle DELUC-CHARLES, responsable du pôle métiers

Syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL) :
Pascale POIROT, présidente
Yann LECORFEC, directeur du service juridique
Audrey DROUART, juriste

Club ville aménagement :
Anne FRAISSE, directrice de projet au sein d'Europolia
François DELARUE, ancien directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et ancien directeur général de l'Agence foncière et technique de la région parisienne
Marie-Claude DALIBARD, secrétaire générale

- **Construction, Immobilier, Logement**

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) :
François MOUTOT, directeur général
Valérie CHAUMANET, directeur du département des relations institutionnelles

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) :
Dominique METAYER, vice-président
David AMADON, directeur du pôle technique et professionnel
Sébastien SAUVAGET, chargé de mission
Dominique PROUX, directeur des relations institutionnelles

Conseil national de l'Ordre des architectes (CNOA) :
Catherine JACQUOT, présidente
Christophe LLADERES, conseiller

Conseil supérieur du notariat (CSN) :
Éliane FRÉMEAUX, responsable de la section du droit immobilier
Françoise PEYTHIEUX, administrateur à la direction des affaires juridiques

Fédération française du bâtiment (FFB) :
Alain PIQUET, vice-président
Béatrice GUENARD-SALAÜN, chef du service droit de la construction
Benoît VANSTAVEL, directeur des relations parlementaires et institutionnelles

Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) :
Alexandra FRANÇOIS-CUXAC, présidente
Jean-Michel MANGEOT, délégué général

Union sociale pour l'habitat (USH) :
Christophe BOUCAUX, directeur de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales
Jean NIKA, responsable du département urbanisme, aménagement, foncier

- **Planification**

Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) :
Brigitte BARIOL-MATHAIS, déléguée générale
Pascale POUPINOT, déléguée générale adjointe et déléguée générale de l'agence d'urbanisme de la vallée de l'Oise

Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE) :
Yves BRIEN, directeur
Emmanuel FAUCHET, directeur du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de la Manche

4 – LABORATOIRES D'IDÉES ET ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES

- **Laboratoire d'idées**

Institut Montaigne[1]
Bertrand FAURE, professeur de droit public à l'université de Nantes
Michaël SIBILLEAU, sous-directeur des finances au sein de l'administration centrale

- **Organisation non-gouvernementale (ONG)**

France nature environnement (FNE)
Christian GARNIER, responsable du réseau villes et territoires soutenables
Sandrine GELIS, membre du réseau juridique

5 – PROFESSIONNELS DU DROIT

- **Conseil d'État**

Patrick GÉRARD, conseiller d'État, président adjoint de la section du rapport et des études et rapporteur général
Charles TOUBOUL, maître des requêtes et rapporteur général adjoint

- **Avocats**

Cabinet Vincent CANU :
Vincent CANU, avocat au Barreau de Paris

[1] *Audition dans le cadre de la réunion plénière de la délégation aux collectivités territoriales du 7 avril 2016.*

Cabinet DS Avocats :
Laura CECCARELLI-LE GUEN, avocat au Barreau de Paris
David GUILLOT, avocat au Barreau de Paris

Cabinet d'avocats GOSSEMENT :
Arnaud GOSSEMENT, avocat au Barreau de Paris

Cabinet LVI Avocats associés :
Bernard LAMORLETTE, avocat au Barreau de Paris

Cabinet SEBAN & associés :
Didier SEBAN, avocat au Barreau de Paris

- **Juridictions administratives**

Cour administrative d'appel de Versailles :
Jean-Pierre DEMOUVEAUX, président de la 6ème chambre

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise :
Brigitte PHÉMOLANT, présidente

Tribunal administratif de Melun :
Nathalie MULLIÉ, présidente de la 4ème chambre

- **Professeurs des universités**

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne :
Yves JEGOUZO, professeur des universités émérite
Norbert FOULQUIER, professeur des universités, directeur du centre « Sorbonne études et recherches en droit de l'environnement, de l'aménagement, de l'urbanisme et du tourisme » (SERDEAUT)
Rozenn NOGUELLOU, professeur des universités

6 – SERVICES ET ORGANISMES ADMINISTRATIFS

- **Directions centrales des ministères en charge du Logement et du Développement durable**

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) :
Laurent GIROMETTI, directeur
Pastèle SOLEILLE, sous-directrice de la qualité du cadre de vie

Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) :
François MITTEAULT, directeur
Jean-Baptiste BUTLEN, sous-directeur de l'action territoriale et de la législation de l'eau

- **Instances en charge de la simplification des normes**

Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) :
Boris BERNABEU, chef de la mission simplification
Yasser ABDOULHOUSSEN, chef du bureau de la stratégie et du processus de modernisation
Elvyn JOCIC, chargé de mission

Secrétariat général du Gouvernement (SGG) :
David SARTHOU, chef du service de la législation et de la qualité du droit

Représentants de l'État au Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN) :
Christophe CONTI, chef du bureau du financement des transferts de compétences à la Direction générale des collectivités locales (DGCL)
Marion PUJAU-BOSQ, cheffe du bureau de l'expertise juridique à la Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- **Services et organismes auditionnés au titre de l'accessibilité**

Délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA) :
Marie PROST-COLETTA, déléguée ministérielle à l'accessibilité

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) :
Marie-Christine ROGER, cheffe du bureau de la qualité technique et de la règlementation technique de la construction
Florent MORETTI, adjoint à la cheffe du bureau

Cour des comptes :
Nadia BOUYER, conseillère référendaire, adjointe au rapporteur général du rapport public et des programmes

- **Services et organismes auditionnés au titre de l'archéologie préventive**

Association nationale pour l'archéologie de collectivité territoriale (ANACT) :
Antide VIAND, président, responsable de la mission archéologique départementale de l'Eure

Études et valorisations archéologiques (EVEHA) :
Julien DENIS, directeur scientifique

Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) :
Olivier PEYRATOUT, directeur général adjoint

Service régional d'archéologie d'Île-de-France :
Stéphane DESCHAMPS, conservateur régional de l'archéologie

- **Association auditionnée au titre des architectes des bâtiments de France (ABF)**

Association nationale des architectes des bâtiments de France (ANABF) :
Fabien SÉNÉCHAL, Président
France POULAIN, directrice de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine de l'Eure
Saadia TAMELIKECHT, directrice de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine de la Seine-Saint-Denis

- **Services et organismes auditionnés au titre de l'environnement**

Autorité environnementale (Ae) :
Philippe LEDENVIC, président
Thierry CARRIOL, secrétaire général

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) :
Serge BORTOLOTTI, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Conseil général au développement durable (CGDD) :
Philippe ROGIER, sous-directeur de l'intégration du développement durable dans les politiques publiques
David CATOT, adjoint à la cheffe du bureau de l'intégration environnementale

Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) :
Rouchdy KBAÏER, inspecteur général de l'administration du développement durable

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) d'Auvergne-Rhône-Alpes :
Jean-Philippe DENEUVY, directeur régional adjoint

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne-Franche-Comté :
Stéphane CROMBEZ, directeur des projets transverses

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Nord-Pas-de-Calais-Picardie :
Aline BAGUET, directrice régionale adjointe
Xavier BOUTON, ancien chef du service risques de la DREAL Picardie, adjoint au chef du service risques de la DREAL Nord-Pas-de-Calais-Picardie

---

II – PERSONNES REÇUES PAR LE SECRÉTARIAT DU GROUPE DE TRAVAIL DANS LE CADRE D'UNE RÉUNION TECHNIQUE

1 – CABINETS MINISTÉRIELS

Secrétariat d'État en charge de la Simplification :
Fiona TEXEIRE, cheffe de cabinet
Delphine ADJENBAUM, conseillère parlementaire
Sonia BAUDRY, conseillère simplifications
Cédric GRAIL, conseiller territoires

Secrétariat d'État en charge des Collectivités territoriales :
Atté OKSANEN, conseiller innovation et prospective territoriale, en charge des relations interministérielles

Autre :
Nicolas BOUILLANT, ancien directeur de cabinet du secrétaire d'État en charge de la Réforme territoriale

2 – DIRECTIONS CENTRALES

- **Ministère en charge de la Culture**

Direction générale des patrimoines (DGM) :
Jean-Michel LOYER-HASCOET, directeur adjoint, chef de service, chargé du patrimoine
Emmanuel ÉTIENNE, sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés
Benoît KAPLAN, sous-directeur de l'archéologie
Agnès MATHIEU, adjointe au sous-directeur de l'archéologie

- **Ministère en charge du Développement durable**

Direction des affaires juridiques (DAJ) :
Julien BOUCHER, directeur
Sabine SAINT-GERMAIN, cheffe de service, adjointe au directeur

Secrétariat général (SG) :
Stéphane BONNET, chef de bureau

- **Ministères en charge du Développement durable et du Logement**

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) :
Laurent GIROMETTI, directeur
Muriel BENSAID, adjointe à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie
Stéphane BONNET, chef de bureau
Dominique PETIGAS-HUET, cheffe de bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie
Caroline VENDRYES, chef de bureau des sites et espaces protégés
Florent DEHU, chargé de mission auprès du sous-directeur de l'aménagement durable
Alain VANDERVOST, chargé de mission au bureau de la législation de l'urbanisme

- **Ministère de l'Intérieur**

Direction générale des collectivités locales (DGCL) :
François PESNEAU, sous-directeur des compétences et des institutions locales
Rozenn CARAËS, responsable du pôle interrégional du contrôle de légalité (PIACL)

3 – INSTANCE EN CHARGE DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES

Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) :
Boris BERNABEU, chef de la mission simplification
Elvyn JOCIC, chargé de mission

4 – ORGANISMES PROFESSIONNELS

AFILOG :
Sandrine LESPERAT, directeur
Paulo FERREIRA, membre de la commission en charge de la simplification

Institut des constructeurs et des promoteurs (ICP) :
Olivier BUROT, président

Promogim Group :
François PAYELLE, secrétaire général

Autre :
Philippe BAFFERT, consultant en urbanisme, ancien chef du bureau du droit au sein du ministère en charge de l'urbanisme
Olivier DARY, notaire

5 – LABORATOIRE D'IDÉES

Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation (IGTD) :
Laurence LEMOUZY, directrice scientifique
Alain POULET, juriste au sein du pôle droit et gouvernance

6 – PROFESSIONNELS DU DROIT

Conseil d'État :
Didier MESOGNON, président du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, membre de la mission d'inspection des juridictions administratives

Cabinet d'avocats GOSSEMENT :
Arnaud GOSSEMENT, avocat au Barreau de Paris

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne :
Norbert FOULQUIER, professeur des universités, directeur du centre « Sorbonne études et recherches en droit de l'environnement, de l'aménagement, de l'urbanisme et du tourisme » (SERDEAUT)
Rozenn NOGUELLOU, professeur des universités

<u>Université d'Orléans</u> :

François PRIET, professeur des universités à l'université d'Orléans, directeur du « Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme, et de l'habitat » (GRIDAUH)

*

* *

Ont en outre transmis des éléments de réponse ou d'information écrits au Président et aux rapporteurs du groupe de travail :

- *l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ;*
- *Claire-Lise CAMPION, sénatrice de l'Essonne ;*
- *Françoise GATEL, sénatrice d'Ille-et-Vilaine ;*
- *Philippe MOUILLER, sénateur des Deux-Sèvres ;*
- *et Jean-Marie MORISSET, sénateur des Deux-Sèvres.*